

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS**

**MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL Y EL RAMO 33 DEL  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

**1998 – 2004**

**Armando de Jesús Gómez Benítez  
Asesor: Dr. Ignacio Román Morales**

# **C O N T E N I D O**

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>1.- FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>6</b>
<b>1.1.- Conceptos Básicos.</b>	<b>6</b>
1.1.1.- Federalismo Hacendario.	6
1.1.2.- Relaciones Intergubernamentales.	11
1.1.3.- Descentralización.	13
<b>1.2.- La Descentralización como Proceso.</b>	
1.2.1.- Descentralización Política.	17
1.2.2.- Descentralización Espacial.	17
1.2.3.- Descentralización Administrativa.	17
1.2.4.- Descentralización Económica.	18
<b>1.3.- Modalidades de Descentralización.</b>	
1.3.1.- Desconcentración.	20
1.3.2.- Delegación.	21
1.3.3.- Devolución.	21
<b>Conclusiones.</b>	<b>23</b>
<b>2.- ENTORNO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.</b>	<b>24</b>
<b>2.1.- El contexto Internacional.</b>	<b>24</b>
<b>2.2.- La descentralización de los programas sociales.</b>	<b>30</b>
<b>2.3.- El contexto nacional.</b>	<b>31</b>
2.3.1.- El Programa Nacional de Solidaridad.	31
2.3.2.- La apertura política en los gobiernos estatales y municipales.	34
2.3.3.- La Reforma Electoral.	35
2.3.4.- La alternancia política en estados y municipios.	37

	<b>Página</b>
<b>2.4.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</b>	<b>39</b>
2.4.1.- Antecedentes.	39
2.4.2.- Integración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	41
2.4.3.- El Sistema de Distribución de Participaciones Federales	41
2.4.4.- Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal	49
<b>Conclusiones.</b>	<b>50</b>
<b>3.- LA FÓRMULA PRESUPUESTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.</b>	<b>52</b>
<b>3.1.- Antecedentes del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.</b>	<b>52</b>
<b>3.2.- Los Fondos de Aportaciones Federales.</b>	<b>57</b>
3.2.1.- Principales características de los Fondos de Aportaciones Federales.	57
3.2.2.- Diferencias entre las Participaciones y las Aportaciones Federales.	59
<b>3.3.- Antecedentes de cada Fondo de Aportaciones Federales.</b>	<b>61</b>
3.3.1.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.	61
3.3.2.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.	62
3.3.3.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.	64
3.3.4.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.	66
3.3.5.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones Múltiples.	68
3.3.6.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.	70
3.3.7.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.	75
<b>Conclusiones.</b>	<b>75</b>

	<b>Página</b>
<b>4.- LA OPERACIÓN FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO.</b>	<b>77</b>
4.1.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).	77
4.1.1.- Marco Normativo Básico del FAEB.	78
4.1.2.- Criterios para la determinación de los recursos.	79
4.1.3.- Destino de los recursos.	81
4.1.4.- Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FAEB hacia las Entidades Federativas.	82
4.1.5.- Evolución histórica de los recursos.	83
<b>4.2.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).</b>	<b>84</b>
4.2.1.- Marco Normativo Básico del FASSA.	84
4.2.2.- Determinación de los recursos.	85
4.2.3.- Destino de los recursos.	85
4.2.4.- Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FASSA hacia las Entidades Federativas.	86
4.2.5.- Evolución histórica de los recursos.	87
<b>4.3.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).</b>	<b>89</b>
4.3.1.- Determinación de los recursos.	89
4.3.2.- Distribución de los recursos.	90
4.3.3.- Destino de los recursos.	95
4.3.4.- Obligaciones Respecto de la Aplicación de Recursos.	96
4.3.5.- Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FAIS hacia las Entidades Federativas.	97
4.3.6.- Evolución histórica de los recursos.	98
<b>4.4.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).</b>	<b>101</b>
4.4.1.- Determinación de los recursos.	101
4.4.2.- Distribución.	102
4.4.3.- Destino de los recursos.	103
4.4.4.- Obligaciones Respecto de la Aplicación de Recursos	103

	<b>Página</b>
4.4.5.- Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FORTAMUN-DF hacia las Entidades Federativas	104
4.4.6.- Evolución histórica de los recursos.	105
<b>4.5.- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).</b>	<b>106</b>
4.5.1.- Determinación de los recursos.	106
4.5.2.- Distribución.	106
4.5.3.- Destino de los recursos.	107
4.5.4.- Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FAM hacia las Entidades Federativas.	107
4.5.5.- Evolución histórica de los recursos.	108
<b>4.6.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).</b>	<b>111</b>
4.6.1.- Determinación de los recursos.	111
4.6.2.- Distribución.	112
4.6.3.- Destino de los recursos.	112
4.6.4.- Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FAETA hacia las Entidades Federativas.	112
4.6.5.- Evolución histórica de los recursos.	113
<b>4.7.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).</b>	<b>114</b>
4.7.1.- Marco Normativo Básico del FASP	114
4.7.2.- Determinación de los recursos.	114
4.7.3.- Distribución.	115
4.7.4.- Destino de los recursos.	120
4.7.5.- Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FASP hacia las Entidades Federativas.	120
4.7.6.- Evolución histórica de los recursos.	121
<b>4.8.- Periodos de Pago de los Fondos de Aportaciones Federales</b>	<b>122</b>
<b>Conclusiones.</b>	<b>123</b>
<b>5.- CONCLUSIONES GENERALES</b>	<b>125</b>
Reflexiones	128
<b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL.</b>	<b>132</b>

# **LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL Y EL RAMO 33 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. 1998 – 2004**

## **INTRODUCCIÓN**

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 1998 presentó un nuevo ramo presupuestal denominado Ramo 33 Aportaciones Federales a Estados y Municipios, formado por cinco fondos que representaban montos de recursos federales que serían transferidos a los gobiernos estatales y municipales del país para que éstos se encargaran de aplicarlos principalmente en la prestación de servicios de educación en diversos niveles y modalidades, en los servicios de salud, en la construcción de infraestructura urbana y social, así como en el saneamiento de sus finanzas públicas y en el fortalecimiento institucional de esos ámbitos de gobierno.

Esa novedad en el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal se dio en el marco de las políticas públicas de renovación del federalismo y de la descentralización fiscal que tenían como expresión concreta la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en 1980, que se estaba transformando de una vertiente de las relaciones intergubernamentales exclusivamente en materia de ingresos fiscales, a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que ya comprendía la coordinación en materia de gasto público y, de manera consecuente, en la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal que había sido adicionada con un Capítulo V referente a las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, a efecto de establecer los criterios de asignación, las bases para el ejercicio de esos recursos y los destinos específicos que deberán tener los recursos de cada Fondo.

Desde su creación en 1998, los recursos que transfiere el gobierno federal a los estados y municipios a través de los Fondos de Aportaciones Federales que forman parte del Ramo 33 del presupuesto federal, tuvieron un impacto financiero y administrativo muy importante en los presupuestos de los gobiernos estatales y municipales así como en su gestión pública, ya que se incrementaron los volúmenes de recursos a ejercer, se establecieron nuevos lineamientos y procesos para el ejercicio de los recursos presupuestales transferidos y se ampliaron las obligaciones y funciones para los gobiernos locales, ya que esos Fondos representan el soporte financiero y presupuestal para que los gobiernos estatales y municipales puedan llevar a cabo la prestación de servicios educativos y de salud, así como la construcción de obras de infraestructura social de manera descentralizada.

En ese contexto, durante estos años las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos federal, estatales y municipales han tenido como telón de fondo la discusión alrededor de la efectividad del fortalecimiento del federalismo y de la descentralización fiscal, financiera y administrativa que es inherente a la forma

federal de gobierno y el cumplimiento de su objetivo central que es el fortalecimiento de la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos estatales y municipales.

El presente trabajo tiene como objetivo principal abordar esa discusión y contribuir a su explicación a partir del análisis de los antecedentes, la normatividad, los criterios de asignación de recursos, los destinos específicos de los recursos transferidos, los procesos de transferencia de recursos y las instancias y mecanismos de control y fiscalización que se han venido utilizando para aplicar la política de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales.

De acuerdo con el título y el objetivo planteados, el objeto de estudio son, principalmente, los aspectos administrativos y financieros de la política de descentralización del gasto público que ha venido aplicando el gobierno federal desde 1998 a través de un proceso de transferencia de funciones y recursos provenientes del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación hacia los estados y municipios.

Las preguntas que constituyeron el punto de partida para realizar esta investigación fueron las siguientes:

1. ¿En qué aspectos la ejecución de la política de descentralización del gasto público ha sido realmente un proceso descentralizador propio de un país federal que tenga como propósito fortalecer la autonomía política y administrativa del gobierno de las entidades federativas así como su capacidad de gestión?
2. ¿Cuál era el contexto político, económico, social y administrativo del proceso de descentralización fiscal y financiera antes de 1998, año en que se crea el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación como fórmula presupuestal para la transferencia de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales?
3. ¿Cuáles son los antecedentes y características de los Fondos de Aportaciones Federales que forman parte del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación?
4. ¿Cuáles han sido los procesos financieros y administrativos que ha seguido el gobierno federal para descentralizar funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales?

Esas preguntas surgen de la problemática que representa conocer de manera más completa y precisa cuáles han sido los antecedentes, normatividad y mecanismos financieros y administrativos que ha venido aplicando tanto el gobierno federal como los gobiernos locales en la ejecución de las políticas de descentralización de funciones y recursos orientados, principalmente, al desarrollo social, ya que esto

se ha abordado en la literatura académica sobre este tema desde la perspectiva económica, política, jurídica, financiera o administrativa, entre otros enfoques teóricos, pero la mayoría de las veces en forma aislada.

En la literatura sobre el tema del Federalismo y las Relaciones Intergubernamentales se pueden encontrar varias afirmaciones que se apoyan en el supuesto teórico de que un país que ha adoptado la forma federal de gobierno tiene ámbitos o niveles de gobierno con autonomía política, económica y administrativa bien definidos que operan mediante mecanismos de coordinación intergubernamental para resolver asuntos comunes como la administración de su hacienda pública. Esas afirmaciones se apoyan principalmente en la visión formal de la teoría del derecho constitucional y del derecho administrativo.<sup>1</sup>

Otro supuesto teórico analizado en varios estudios sobre estos temas, se refiere a la presencia en las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales, del conflicto permanente entre la descentralización y la centralización, ya sea política, económica o administrativa, derivado del análisis y la discusión sobre la asignación de funciones y recursos entre los niveles de gobierno, tal como es abordado en los trabajos de Carlos Moreno Jaimes, Juan Pablo Guerrero y Enrique Cabrero Mendoza entre los autores que han puesto su atención en la problemática de la descentralización fiscal en México.

También es frecuente encontrar en los documentos de carácter oficial la afirmación que señala que las relaciones intergubernamentales en materia fiscal y financiera han adquirido un carácter más integral y descentralizador a partir de 1998, con la descentralización de una parte importante del gasto público federal hacia los estados y municipios a través de los Fondos de Aportaciones Federales que forman el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La confrontación de esos supuestos teóricos y discursivos con el análisis crítico de la teoría, la normatividad y los hechos y resultados obtenidos en la práctica diaria de la gestión de asuntos relacionados con esta temática, me llevaron a construir las siguientes dos hipótesis básicas que se pretende comprobar a lo largo de este trabajo:

- Los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas que ha seguido el Gobierno Federal para descentralizar funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales se han caracterizado por mantener criterios de centralización política, administrativa y dependencia financiera que están presentes en la legislación y la normatividad financiera y administrativa que regula esos procesos.
- La inercia histórica del centralismo político y económico en México ha provocado que el avance de la política de descentralización fiscal y

---

<sup>1</sup> Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1984. Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1973.



financiera sea lento y, en muchos casos, ineficiente e ineficaz, convirtiéndose únicamente en medidas de desconcentración financiera y administrativa.

Para tal efecto, el contenido de este trabajo está estructurado en cinco capítulos que buscan responder a las preguntas de investigación ya mencionadas y llegar a la comprobación de las hipótesis formuladas.

El primer capítulo tiene como propósito inicial establecer un marco teórico y conceptual que sirva de referencia para el desarrollo de los análisis que se presentan en los capítulos siguientes, así como establecer una posición personal respecto a los conceptos básicos que están siendo discutidos en el contenido de este trabajo.

Un segundo propósito es abordar y responder la primera pregunta de investigación, así como iniciar la comprobación desde la perspectiva teórica de las dos hipótesis. De esa manera, en primer lugar se abordan y discuten los conceptos de Federalismo Fiscal y Financiero, Relaciones Intergubernamentales y Descentralización. En segundo lugar, se presenta una clasificación de los diferentes tipos de descentralización que han sido identificados por varios autores y que aportan elementos teóricos para emprender el análisis de la descentralización de funciones y de recursos fiscales y financieros en el caso de México, tales como la descentralización política, la espacial, la administrativa, la del mercado y la fiscal y financiera. En seguida, se presenta un análisis de las modalidades o grados de descentralización que identifican varios autores y que aportan elementos de mayor precisión para la identificación y análisis de los procesos de desconcentración, delegación y devolución de atribuciones, funciones y recursos. Finalmente, se presenta la conclusión teórica que se obtuvo y se considera útil para el análisis de la problemática que se discute en este trabajo.

El segundo capítulo tiene como propósito principal identificar y analizar cuáles eran los factores políticos, administrativos y fiscales que estaban presentes antes de 1998 y que condicionaban a las relaciones intergubernamentales y que dieron lugar a la política de descentralización de funciones y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Otro propósito de este capítulo es presentar una serie de conclusiones que permiten responder a la segunda pregunta de investigación y aportan elementos que contribuyen a la comprobación de la segunda hipótesis. En esa perspectiva, se aborda el análisis de las políticas de desarrollo regional y social que estaban vigentes, y de manera particular, el proceso de descentralización de los programas sociales del gobierno federal. También se presenta una breve reseña de la apertura política en los gobiernos estatales y municipales y se describen las características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente desde 1973 hasta 1998, cuando empieza a evolucionar hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que ya comprende la descentralización y la coordinación en materia de gasto público. Al final de este capítulo, se presentan las conclusiones obtenidas en el desarrollo de los análisis realizados.

El tercer capítulo tiene como propósito inicial presentar los antecedentes, conceptos básicos, integración y características del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación como una fórmula presupuestaria para instrumentar la política pública de descentralización de funciones y del gasto público federal, en particular del llamado gasto social. El segundo propósito es presentar los antecedentes y características principales de cada Fondo de Aportaciones Federales que forma parte del Ramo 33. De esta manera, se pretende responder de manera específica la tercera pregunta de investigación y continuar aportando elementos para la comprobación de las hipótesis.

El cuarto capítulo se refiere a la descripción de los procesos de operación financiera y administrativa de la descentralización del gasto a través de los Fondos de Aportaciones Federales que forman parte del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Este capítulo tiene como propósito inicial analizar los procesos de descentralización de funciones y recursos particulares de cada Fondo de Aportaciones Federales a partir de un esquema analítico que permite conocer el marco normativo de cada Fondo, los criterios para la determinación de los recursos a transferir, el destino específico de los recursos, el procedimiento de radicación de los recursos, las obligaciones de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio y rendición de cuentas de los recursos descentralizados, así como la evolución histórica de los montos de recursos transferidos a través de cada Fondo de Aportaciones Federales durante el periodo de 1998 a 2004 para determinar la importancia financiera que tienen esos recursos para los presupuestos estatales y municipales. El segundo propósito es obtener una serie de conclusiones específicas que permiten responder la cuarta pregunta de investigación y terminar de comprobar las dos hipótesis planteadas.

El quinto capítulo presenta las conclusiones generales que se obtuvieron en el desarrollo de este trabajo y se hace referencia a las respuestas que se dan a las preguntas de investigación y a la comprobación de las dos hipótesis formuladas.

## **1.- FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN**

Este capítulo tiene como propósito inicial establecer un marco teórico y conceptual que sirva de referencia para efectuar los análisis que se presentan en los capítulos siguientes, así como establecer una posición personal respecto a los conceptos básicos que están siendo discutidos en el contenido de este trabajo,

Un segundo propósito es establecer una base conceptual para responder la primera pregunta de investigación, referente a explicar en qué aspectos la ejecución de la política de descentralización del gasto público ha sido realmente un proceso descentralizador propio de un país con una forma federal de gobierno y que tiene como una política pública prioritaria fortalecer la autonomía política y administrativa del gobierno de las entidades federativas, así como su capacidad de gestión y, de esa manera, iniciar la comprobación desde la perspectiva teórica de las dos hipótesis que conducen este trabajo, ya que ambas se refieren a los conceptos de Federalismo Hacendario y Descentralización.

### **1.1. CONCEPTOS BÁSICOS**

#### **1.1.1.- Federalismo Hacendario.**

Durante los últimos años se ha escrito y discutido bastante en torno al concepto de federalismo fiscal, y la coordinación intergubernamental que lleva implícita, para referirse al otorgamiento y ejercicio de potestades y al aprovechamiento de las fuentes de ingresos que son propias de cada ámbito de gobierno; en el caso de México, el federal, los estatales y los municipales.

En México el Federalismo Fiscal se ha desarrollado a partir de la cesión de potestades fiscales para recaudar impuestos locales propios y de la llamada Colaboración Administrativa en la Recaudación y Fiscalización de Contribuciones Federales por parte de los estados y municipios. Todo esto regulado por la Ley de Coordinación Fiscal y basado en un sistema de participaciones fiscales a estados y municipios operado por el Gobierno Federal. A todo este esquema de relaciones fiscales intergubernamentales se le conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Ese Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en 1973, ha venido desarrollando todo un marco jurídico y normativo para regular las acciones que cada gobierno realiza en esa materia y las que tienen que llevar a cabo de manera conjunta o coordinada.

Hasta 1995, el gasto público había venido ocupando un papel secundario en la Coordinación Fiscal, hasta que se intensificaron las acciones para descentralizar algunas funciones y servicios que tradicionalmente venía prestando directamente el

gobierno federal como los servicios educativos de varios niveles y modalidades, los servicios de salud y la ejecución de los programas de combate a la pobreza. Fue así como los gobiernos estatales y municipales empezaron a tener un papel más activo en la administración de recursos financieros transferidos.

Ese cambio propició la elaboración de normas jurídicas y administrativas específicas para establecer el origen y destino de los recursos, así como las responsabilidades propias de cada ámbito de gobierno en su programación, asignación, ejercicio y control. A su vez, en el contexto de la coordinación fiscal se estudió la necesidad de plantear criterios y lineamientos para la distribución de recursos y la participación de las entidades federativas y municipios en la ejecución de políticas descentralizadoras, dando paso a un conjunto de convenios y acuerdos que marcaron la pauta para el actual esquema de coordinación intergubernamental en materia de gasto público.

La importancia cada vez mayor sobre los temas relativos al ejercicio del gasto público federal, estatal y municipal en forma coparticipativa o coordinada, ha dado lugar a términos como gasto reasignado o gasto federalizado que denotan situaciones financieras, administrativas y de responsabilidades diferentes para los gobiernos federal, estatales y municipales, y al mismo tiempo reflejan un federalismo hacendario más activo y con elementos propios que deben conocer los estudiosos y los responsables de las finanzas públicas locales.

En el primer caso, se entiende como gasto reasignado el conjunto de recursos financieros establecidos en el presupuesto federal que serán ejercidos por los gobiernos estatales en programas específicos sujetos a la celebración de convenios y acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, como son los Convenios de Desarrollo Social que anualmente se celebran entre ambos órdenes de gobierno.

Por gasto federalizado se entiende el conjunto de recursos de naturaleza federal que son transferidos hacia los estados y municipios para que sean ejercidos en el cumplimiento de funciones de gobierno previamente descentralizadas mediante los acuerdos correspondientes. Tal es el caso de los recursos que forman parte de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación que se analizan en este trabajo.

Desde su creación, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha sido un instrumento de vinculación y un importante eje rector de las relaciones intergubernamentales en nuestro país. Entre las tareas de gran importancia propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del gobierno de Ernesto Zedillo, se encontraba la de “reformular el Sistema de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas”. Para conseguir dicho objetivo, el Plan

establecía que “ el Ejecutivo alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema de Coordinación Fiscal. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia”.<sup>2</sup>

En cuanto a la descentralización administrativa, que ha sido un factor importante en el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ese Plan establecía como necesario “evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación”. Asimismo, buscar “que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales; que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población”.

Con base en los objetivos, estrategias y líneas de acción señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León elaboró en 1997 el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 que planteaba, entre otros, los siguientes objetivos generales:

- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
- Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.
- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
- Proponer el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno, mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad

---

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. Presidencia de la República. México 1995. p. 61.

en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social<sup>3</sup>

Para alcanzar esos objetivos, el programa en cuestión planteaba entre las líneas generales de acción, que se debería:

- Fortalecer la descentralización de facultades y recursos a los estados y municipios en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas, particularmente los recursos del ramo XXVI que se distribuyen entre el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.
- Impulsar la participación organizada de los grupos sociales en las diversas etapas que conforman el proceso de ejecución de la política social desde la definición de prioridades, hasta la ejecución, evaluación y control de la misma, así como la aplicación transparente y proba de los recursos públicos federales destinados al desarrollo social.<sup>4</sup>

Para contribuir al crecimiento económico el Programa para un nuevo Federalismo 1995 – 2000 proponía:

- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, incorporando a éste la coordinación en materia de gasto público y crédito. Se aspira a nuevas fórmulas y mecanismos para fortalecer las haciendas locales, así como a una mayor colaboración administrativa y nuevos esquemas de homologación en los sistemas de contabilidad, presupuestación e información.
- Proponer el rediseño e integración de los comités estatales de planeación para el desarrollo con pleno respeto a la autonomía estatal, a fin de permitir una mayor participación ciudadana y disminuir costos administrativos.<sup>5</sup>

Para fortalecer el desarrollo regional ese Programa planteaba, entre otros, los siguientes lineamientos:

- Fortalecer los programas de carácter compensatorio a cargo de la federación, con criterios regionales e interestatales, e incentivar acciones similares en la relación entre los estados y los municipios.

---

<sup>3</sup> Cfr. Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo. 1995 – 2000. Diario Oficial de la Federación. 6 de agosto de 1977.

<sup>4</sup> Cfr Ibidem.

<sup>5</sup> Cfr Ibidem.

- Redistribuir el gasto público federal con sentido regional del desarrollo, otorgándose carácter prioritario a las entidades y regiones con mayores rezagos.
- Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación y coinversión entre entidades federativas y entre municipios.<sup>6</sup>

Para promover un mayor desarrollo administrativo, se proponían programas de cooperación y colaboración con las entidades federativas y los municipios para el desarrollo de la gestión pública, así como de la ampliación de la participación social, bajo los siguientes lineamientos:

- Consolidar los sistemas estatales y municipales de control y evaluación de la gestión pública.
- Promover la cultura de probidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos en los tres ámbitos de gobierno, en el marco de la legislación vigente.
- Revisar el marco normativo del ejercicio y control de recursos que se transfieran a los estados con motivo de la descentralización de funciones de la administración pública federal.
- Vigorizar la coordinación de las dependencias del Ejecutivo Federal en materia de desarrollo administrativo y control, evaluación y seguimiento de las políticas sectoriales, con especial referencia a aquellas que participan activamente en el proceso de descentralización en favor de estados y municipios.<sup>7</sup>

Como se puede ver en el anterior conjunto de objetivos y lineamientos, en el gobierno de Ernesto Zedillo existía un propósito muy claro de avanzar en la transformación del modelo de federalismo hacendario que había estado vigente desde 1973 y que se había enfocado principalmente a las funciones propias de la administración fiscal, es decir, a la recaudación tributaria y a la coordinación de competencias fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno, así como a los criterios y mecanismos para la distribución de la recaudación federal participable, para incorporar al esquema de coordinación intergubernamental al gasto público a partir de la vertiente de descentralización de funciones y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.<sup>8</sup>

También resulta evidente que muchos de los objetivos y líneas de acción propuestas siguen vigentes, ya que se trataba de propósitos de largo plazo que requirieron de apoyo político, de un cambio de visión en las relaciones

---

<sup>6</sup> Cfr Ibidem.

<sup>7</sup> Cfr Ibidem.

<sup>8</sup> Cfe Ibidem.

intergubernamentales y de la aplicación a nuevos enfoques en la gestión pública como la cultura de la probidad, la rendición de cuentas y el seguimiento y la evaluación de los resultados y los impactos de las políticas públicas en los ámbitos económico, regional y social.

Es importante comentar que muchos de esos propósitos se volvieron a plantear como propuestas y objetivos a lograr con relación al Federalismo Hacendario y al Desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria durante la Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004, lo cual demuestra que siguen siendo temas vigentes y muchos de ellos forman parte de la agenda de políticas públicas del gobierno de Vicente Fox.

### **1.1.2.- Relaciones Intergubernamentales.**

El planteamiento hecho en el apartado anterior nos lleva a tener que hacer algunas referencias de tipo teórico para comprender mejor la dinámica que están teniendo las relaciones intergubernamentales en México en el contexto del federalismo hacendario,

Antonio Castells, en su obra *“Hacienda Autonómica. Una Perspectiva de Federalismo Fiscal”*, señala que el federalismo fiscal comporta la existencia de múltiples terrenos donde la presencia del gobierno central coincide con la de los gobiernos estatales y que eso supone diversidad, y la diversidad supone tensiones y posibles conflictos, por lo que el federalismo fiscal exige el desarrollo de fórmulas operativas de coordinación que faciliten la negociación y el acuerdo.

Ese mismo autor plantea que los sistemas de coordinación intergubernamental se dan en el plano de lo político-institucional y de los mecanismos de coordinación técnica, que pueden ser en materia de impuestos o de gastos, y éstos, a su vez, son los relacionados con los sistemas de subvenciones y los de programas de gasto.

Este planteamiento confirma que en México las relaciones intergubernamentales en materia fiscal requerían de la coordinación en materia de gasto público y crédito para que tuvieran un verdadero carácter hacendario, ya que si consideramos que la Hacienda Pública está formada por los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en 1980, sólo se encargaba de la primera parte, es decir, de los ingresos fiscales.

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, retomando a Musgrave, plantean que las funciones de la acción gubernamental desde la respectiva económica se pueden identificar como asignativas, redistributivas y de estabilización y comentan que la teoría económica en materia de gasto gubernamental en servicios públicos sugiere que ese gasto sea ejercido por aquel gobierno que tenga un mejor conocimiento de las preferencias de la comunidad a la cual se destinan dichos servicios. Más aún, la



teoría sugiere que sea la propia comunidad la encargada de financiar los referidos servicios.<sup>9</sup>

Es importante explicar que la función asignativa es aquella relativa a la provisión de ciertos bienes y servicios públicos directamente y la introducción de regulaciones o incentivos para corregir distorsiones significativas en la asignación de los recursos determinada por el mercado. A su vez, la función redistributiva se refiere al establecimiento de una equitativa distribución del ingreso, mientras que la función de estabilización se refiere a la función macroeconómica de estabilizar la economía a niveles altos de producto y empleo sin crear presiones inflacionarias excesivas.

No obstante que esas funciones se refieren al gobierno como un todo, es una peculiaridad del sistema federal asignar las mismas a los diferentes niveles de gobierno, de tal forma que se entienden como funciones propias del gobierno federal la estabilización económica y la redistribución del ingreso, mientras que la asignación o provisión de servicios públicos es una función que corresponde a los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio, tal es el caso de la defensa nacional que es una función básica del gobierno federal, así como la recolección de desechos que es un servicio colectivo a cargo de los gobiernos municipales.

Considero que ese planteamiento es importante porque el modelo de coordinación intergubernamental en materia de gasto público que se puso en marcha a partir de 1998, tomó en cuenta esas funciones económicas de la acción gubernamental en el diseño de operación financiera, pero no tomó en cuenta el impacto político y administrativo del proceso descentralizador de funciones que serviría para impulsar la coordinación en esa materia.

En esas referencias teóricas se pueden encontrar algunos elementos que han caracterizado a las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales de nuestro país en los últimos años, y concretamente en materia de gasto público a partir de 1998, ya que las acciones concurrentes, la desigualdad de capacidades financieras y la necesidad de bienes y servicios públicos, en algunos casos apremiante, ha llevado a la búsqueda de mecanismos de coordinación operativa y de fórmulas que buscan, entre otros objetivos, la equidad y la transparencia en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos.

Por otra parte, esos planteamientos sugieren la necesidad de conocer con más detalle cómo ha sido la evolución de las relaciones entre el gobierno federal y los de los estados y municipios en materia de gasto público y de qué manera se ha venido configurando una nueva vertiente en el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

---

<sup>9</sup> Jaime Sempere y Horacio Sobarzo. Federalismo Fiscal en México. El Colegio de México. México 1998. P.p. 17-20.

### 1.1.3.- Descentralización.

La descentralización es otra área dentro del estudio de las políticas públicas que recientemente ha cobrado el interés de los estudiosos, los políticos y los administradores públicos que se desenvuelven en los diferentes ámbitos del gobierno y la gestión pública de nuestro país, ya que en los últimos años, tanto en el discurso político como en la práctica, se han anunciado y puesto en ejecución medidas y acciones políticas, económicas, fiscales, financieras y administrativas que han buscado transformar los términos de las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales buscando además impactar en el contexto económico, social, político y cultural de las diferentes regiones y localidades de México.

Durante los últimos cuarenta años, el estudio de la descentralización se ha realizado desde varias posiciones académicas y enfoques teóricos, uno de ellos, y tal vez el más influyente en el ámbito de la administración pública, ha sido el del Derecho Administrativo, que aportó las bases teóricas y normativas para entender el funcionamiento administrativo del federalismo y de las relaciones intergubernamentales en un contexto de soberanía, autonomía y entidades geográficas y políticas con facultades, derechos, obligaciones y capacidades diferentes.

De acuerdo con ese planteamiento, los principales tratadistas del Derecho Administrativo identifican tres modalidades diferentes para efectuar la descentralización:

- Descentralización por región;
- Descentralización por servicio, y
- Descentralización por colaboración.

Desde el punto de vista jurídico y administrativo, la descentralización presupone la existencia de un organismo descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y con autonomía técnica o una verdadera autonomía orgánica.

La Descentralización por región, según la define Gabino Fraga en su obra *Derecho Administrativo*, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. El mismo autor señala que las razones que han dado lugar a este régimen de descentralización por región “consiste fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la

circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan”.<sup>10</sup>

Desde el punto de vista administrativo, la descentralización por región, representa una alternativa para una gestión más rápida y eficaz en la prestación de los servicios públicos y, por lo mismo, también supone una distribución más adecuada de las atribuciones que corresponden a los gobiernos locales.

En la legislación mexicana la descentralización por región ha tomado la forma de la organización municipal que presenta las cuatro características siguientes:

- La existencia de una personalidad jurídica ;
- La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad;
- La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad; y
- La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

La descentralización por servicio se ubica en el proceso del cumplimiento de atribuciones que tiene el Estado para satisfacer necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. El autor antes citado señala como elementos esenciales de la descentralización por servicio, los siguientes:

- La existencia de un servicio público de orden técnico;
- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
- Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado; y
- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Como se puede ver, estas características identifican a un gran número de organismos descentralizados encargados de la prestación de uno o varios servicios públicos que requieren de un determinado grado de especialización técnica. Los ejemplos clásicos en este caso son la Comisión Federal de Electricidad o los organismos encargados de prestar servicios urbanos de transporte público de pasajeros, y para los propósitos de este trabajo se pueden mencionar los organismos públicos descentralizados que tuvieron que crear los gobiernos estatales para prestar los servicios de educación y salud que les fueron transferidos.

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la que carecen los funcionarios públicos y los empleados administrativos de

---

<sup>10</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa México 1973. , pp 211 y 212.

carrera. Para el evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esa manera la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.<sup>11</sup>

La teoría del Derecho Administrativo establece dos elementos que caracterizan a la descentralización por colaboración:

- El ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado.
- El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

De lo señalado anteriormente se concluye que la descentralización por colaboración se caracteriza por no formar parte integrante de la organización administrativa del Estado, ya que se realiza mediante organismos privados que al realizar una función pública, colaboran con ella.

Considero que estas referencias generales a las formas de descentralización previstas en la teoría del Derecho Administrativo nos sirven para ubicar a los procesos de descentralización de recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales en el marco de la descentralización por región y por servicio, ya que las transferencias de funciones y recursos se realizan de un ente administrativo central hacia organismos con personalidad jurídica propia, con autonomía y capacidad técnica para prestar un servicio o realizar una función específica en un ámbito geográfico determinado.

## **1.2.- La Descentralización como Proceso.**

En un contexto teórico más amplio, otros autores se refieren a la descentralización como parte del proceso de Reforma del Estado, que han experimentado recientemente varios países latinoamericanos como Chile y Brasil, por lo que este concepto adquirió nuevos significados, elementos y objetivos.

Desde esa perspectiva, la descentralización se plantea también en el terreno político y económico a manera de respuesta a la creciente ineficiencia de la gestión centralizada que tuvieron por largo tiempo muchos países de la región latinoamericana y que buscan entre otros objetivos permitir y estimular la participación ciudadana, reducir la corrupción y contribuir al logro de la equidad<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Ibidem. pág. 223.

<sup>12</sup> Cfr. Iván Finot. Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. Reforma y Democracia. Revista del Clad número 15. Venezuela. octubre de 1999 p.p 73-110

Otros autores, como Rondinelli, señalan que el marco conceptual de la descentralización proviene básicamente de la ciencia política, de la economía y de la administración; en ese contexto teórico, se plantean como formas de descentralización principalmente las siguientes:

- La privatización, entendiendo por esto, la transferencia de competencias a organismos con personalidad jurídica, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.
- La “delegación”, bajo regulación, a organizaciones públicas, paraestatales o privadas.
- La “devolución” en dirección a órganos territoriales autónomos , sean estos electos o designados, y
- La “desconcentración” de agencias del gobierno central.<sup>13</sup>

Bajo este enfoque las características de la descentralización del gasto público federal hacia los gobiernos estatales y municipales responden a la privatización y la devolución.

Por su parte, Boisier coincide con Rondinelli al distinguir tres formas de descentralización: la funcional, la territorial (ambas hacia autoridades designadas ) y la política (cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales).<sup>14</sup>

Otros autores como Palma y Rufián acotan aún más el concepto y sostienen que sólo se puede llamar descentralización a la transferencia de competencias a órganos electos.<sup>15</sup>, en este caso, a los gobiernos estatales y municipales.

A su vez, Von Haldenwang amplía el concepto y distingue las siguientes tres formas de descentralización:

- La descentralización administrativa, que comprende tanto a la desconcentración territorial y funcional como la delegación a agencias semiestatales;
- La descentralización política, que consiste en la transferencia de competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas, y
- La descentralización económica que equivale a la privatización.

---

<sup>13</sup> Ibidem. p. 75.

<sup>14</sup> Ibidem. p. 75.

<sup>15</sup> Ibidem. p.75

Iván Finot parte de esos conceptos para formular las siguientes definiciones de las tres formas de descentralización :

### **1.2.1.- Descentralización Política.**

Es la transferencia de decisiones sobre asignación para la provisión y la producción de bienes públicos, a procesos democráticos subnacionales. Esta forma de descentralización implica una transferencia de competencias para decidir sobre gasto público y, simultáneamente, sobre los recursos que la comunidad que ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de autonomía, Sin embargo, señala Finot, desde un punto de vista politológico cuando se transfieren a una comunidad territorial competencias para gastar sin involucrar en esas decisiones el respectivo aporte comunitario, hay una transferencia de poder y por tanto descentralización política que, para diferenciarla del concepto aquí definido, se denomina “descentralización política del gasto”.

De manera particular considero que esta definición será muy útil en el análisis de las facultades y competencias que tienen los gobiernos estatales para ejercer los recursos presupuestales que les son transferidos, pues de acuerdo a ese concepto, la descentralización del gasto federal en México no llega a ser completamente una descentralización política del gasto porque, como se demostrará más adelante, los gobiernos locales no recibieron competencias amplias para decidir sobre el destino de los recursos transferidos, es decir, no se les otorgó plena autonomía para ejercer esos recursos.

### **1.2.2.- Descentralización Espacial.**

Según Rondinelli, el objetivo general de este tipo de descentralización es la búsqueda de un patrón de desarrollo urbano que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas entre asentamientos de diferentes tamaños, a fin de prevenir o revertir los niveles de concentración elevados en una o dos áreas metropolitanas grandes. El resultado esperado en este proceso es un mayor equilibrio urbano y territorial, así como el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones públicas y privadas de las ciudades secundarias para recaudar sus propios ingresos que les permitan adquirir y suministrar los servicios, las instalaciones y las actividades productivas requeridas para el desarrollo económico.

### **1.2.3.- Descentralización Administrativa.**

Es la transferencia a procesos administrativos subnacionales, de competencias operativas para ejecutar decisiones sobre provisión y producción de bienes públicos adoptadas en niveles superiores. La operación de tales procesos puede estar a cargo de autoridades electas o de funcionarios designados.

Desde el punto de vista politológico, resulta evidente que la descentralización administrativa implica un fortalecimiento del poder central, lo que resulta conveniente para el caso de bienes que deben ser provistos centralmente, pero también puede contribuir a fortalecer los poderes locales, en la medida en que se induzcan soluciones cooperativas para atender sus respectivos campos de acción. Esa afirmación se comprueba en los hechos cuando se demuestra que el gobierno federal se ha reservado las facultades de decisión sobre los destinos de los recursos y el diseño de la normatividad que regula los procesos de transferencia generando una dinámica de descentralización administrativa que produce una mayor centralización política.

De acuerdo con Rondinelli y Nellis este tipo de descentralización implica la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades de áreas regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales.

Sobre este mismo tipo de descentralización, Victoria E. Rodríguez considera que es el tipo más débil, más amplio y relativamente más fácil de ejecutar, que es también el primer paso que dan hacia la descentralización los gobiernos muy centralizados y que la descentralización administrativa y la espacial se refuerzan recíprocamente casi de manera inevitable en virtud de que la necesidad de un gobierno local eficaz aumenta a medida que se vuelve más compleja la administración urbana de una ciudad; sin embargo, la descentralización de la administración no implica necesariamente una expansión de la participación política. En efecto, el control político central se mantiene a menudo, en los sistemas centralizados, por medio de la descentralización administrativa, es decir en este proceso surge un dilema entre la centralización y la descentralización, que es precisamente una ecuación que busca ayudar a explicar este trabajo.

#### **1.2.4.- Descentralización Económica.**

Es la transferencia de decisiones sobre la asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado.

En esta forma de descentralización se rompe con la visión tradicional de que el Estado regula las actividades productivas de las empresas y las relaciones de intercambio con los consumidores, para enfocarse en la llamada soberanía de consumidor y cómo la demanda del mercado va a orientar las actividades productivas de las empresas bajo condiciones de menor regulación y mayor seguridad por parte del Estado.

Este tipo de descentralización también se conoce como descentralización del mercado y Rondinelli lo define como “un proceso de creación de las condiciones en

las que los bienes y servicios se proveen, por mecanismos del mercado, primordialmente a través de las preferencias manifiestas de los individuos”<sup>16</sup>.

Es importante señalar que este tipo de descentralización se ha puesto en práctica recientemente en la ejecución de políticas de liberalización económica como la desregulación del sector privado, ya que esto reduce las restricciones legales a la participación privada en el suministro de servicios y permite que los proveedores privados compitan por servicios que de manera ordinaria han sido monopolios públicos pero que debido a la falta de recursos financieros y de capacidad técnica los gobiernos locales no han podido prestar de manera eficiente y eficaz.

Es importante señalar que este tipo de descentralización no está presente en el proceso de transferencia de funciones y recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Otro enfoque teórico más reciente donde coinciden los conceptos anteriores ha sido el de las políticas públicas, que comprende no únicamente el estudio de los aspectos constitucionales y administrativos, sino el de las complejas relaciones políticas, económicas y sociales que se dan entre las instituciones y los sistemas de gobierno enfocando su atención en los dilemas de la centralización contra la descentralización y sus implicaciones de concentración de poder y recursos, así como en las demandas de mayor distribución y democratización que se dan desde los gobiernos locales.

En este contexto teórico se debe entender a la descentralización como un proceso antes que una meta o un objetivo final logrado plenamente en cierto periodo. En lugar de ser algo que pueda lograrse, debe considerarse como una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración<sup>17</sup>.

Me parece que este enfoque es el más útil para abordar el tema central de este trabajo que es la descentralización de recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, ya que es necesario referirse a ésta como un proceso y una forma de organización administrativa mediante la cual se transfieren facultades y elementos para desarrollar atribuciones y funciones específicas en un ámbito geográfico y político bien delimitado.

Es importante apuntar que para entender a la descentralización como un proceso se requiere que existan facultades de consulta, de decisión o de ejecución bien definidas otorgadas a un organismo con personalidad jurídica propia y capacidad técnica suficiente para poder cumplir con los objetivos señalados previamente en un marco legal o normativo en términos administrativos.

---

<sup>16</sup> Citado por Victoria E. Rodríguez op.cit p.40.

<sup>17</sup> Victoria E. Rodríguez. La Descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. Fondo de Cultura Económica. México 1999.



Para considerar a la descentralización como un proceso, es necesario tomar en cuenta que en el plano teórico y conceptual propio de la ciencia política y la economía, el estudio y análisis de la descentralización parece centrar su atención en tres aspectos básicos que forman parte del proceso: los actores políticos y administrativos que intervienen, los medios y recursos que serán transferidos y el ámbito geográfico, político y administrativo en donde serán ejercidas las facultades y recursos transferidos, de allí que se puedan identificar los siguientes tipos y modalidades de descentralización en los que coinciden los autores antes citados.

Como se puede ver a través del análisis de esos conceptos, la descentralización es una forma de organización administrativa y un proceso de gestión política, económica y administrativa implícito en las relaciones intergubernamentales de un país federal como el nuestro, de ahí que el estudio, la ejecución y la evaluación de las políticas descentralizadoras resulte deseable y pertinente, ya que el avance en esta materia traerá consecuencias positivas en los niveles de equidad en las transferencias de responsabilidades, funciones y recursos. Asimismo, se logrará mayor legitimidad en la acción gubernamental ya que las relaciones entre gobierno y ciudadanos estarán basadas en la transparencia y la rendición de cuentas, lo que, a su vez, obligará al desarrollo técnico de la gestión gubernamental en busca de mayor eficiencia y eficacia.

### **1.3.- Modalidades de Descentralización.**

Como se vio en el apartado anterior, el término descentralización con frecuencia se refiere a diversos procesos, estructuras y actores que interactúan de manera tan estrecha que su análisis teórico obliga a identificar tres formas básicas: la desconcentración, la delegación y la devolución. La distinción básica entre ellas es que la devolución otorga autonomía, mientras que las otras dos no lo hacen. La devolución se refiere a la creación de una entidad independiente o a la transferencia de poderes de toma de decisiones a organizaciones regionales y locales autónomas. Por su parte, la desconcentración y la delegación implican cierta transferencia de funciones, las que permanecen bajo la supervisión y el control de la organización central.<sup>18</sup>

#### **1.3.1.- Desconcentración.**

La desconcentración consiste en la transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales o federales. En este proceso la dependencia central realiza funciones normativas, de programación y presupuestación, de supervisión y control y de coordinación de operaciones regionales.

---

<sup>18</sup> Victoria Rodríguez. Op. Cit. P.41

En la Administración Pública Mexicana se hace referencia a la desconcentración y la delegación de funciones cuando el jefe de una dependencia pública transfiere autoridad específica, y por lo tanto responsabilidades, a una persona o unidad administrativa subordinada. No obstante, siempre estará presente la posibilidad de que el superior aparezca y recupere las funciones delegadas. En ambos casos el centro provee orientación normativa, así como planes y controles y evalúa las actividades de la unidad desconcentrada; también tiene facultades para revisar o anular en cualquier momento las resoluciones tomadas por la unidad o la persona subordinadas. Así pues, aunque el subordinado o la unidad administrativa desconcentrada tenga cierta autonomía, las líneas jerárquicas que los unen al centro no se rompen ni se debilitan sustancialmente.

En el proceso de descentralización del gasto público, en algunos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del presupuesto federal, existe un alto grado de desconcentración pues los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero el control sobre la política y la operación del proceso lo mantiene el gobierno federal.

### **1.3.2.- Delegación.**

De acuerdo con Rondinelli, a través de la delegación las secretarías de Estado transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso, deben rendirle cuentas. También se da la delegación cuando se asigna a las paraestatales cierta responsabilidad por la ejecución de programas o por el mantenimiento de las inversiones sectoriales, sobre todo en los sectores de energéticos y de comunicaciones y transportes. De esa manera, la delegación implica crear empresas y corporaciones públicas que puedan suministrar servicios en una forma más eficaz y eficiente que las burocracias centrales; al mismo tiempo, ofrece un mecanismo para la expansión de servicios que requieran grandes inversiones de capital.<sup>19</sup>

Como se verá en los capítulos siguientes, en la operación financiera y administrativa de la descentralización de funciones y recursos también se ha dado una gran cantidad de delegación, ya que la transferencia de obligaciones y recursos presupuestarios obligó a los gobiernos estatales a crear organismos públicos descentralizados para la ejecución de los programas y recursos transferidos.

### **1.3.3.- Devolución.**

---

<sup>19</sup> Oates, Wallace, Descentralización del sector público: un panorama, en Robert J. Bennett (comp.) Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post – Welfare Agenda, Oxford University Press, Oxford, 1990, pp. 133 – 166.

Esta modalidad fortalece las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, ya que en principio, implica una autonomía para los gobiernos locales y, por lo tanto, es ilustrativo de un sistema federal. Según Cheema y Rondinelli, cuando hay una devolución algunos elementos importantes que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores. Así pues, la devolución transfiere responsabilidades a los municipios, los cuales eligen a sus propias autoridades y funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un gobierno local independiente de una administración local.

Victoria E. Rodríguez acota que con frecuencia el uso de la devolución es algo confuso porque no hay ninguna traducción precisa de la palabra *devolution* al español aunque podríamos sentirnos inclinados a utilizar *devolver* o *devolución*, estas palabras no transmiten el significado real de *devolution*. *Devolver* significa regresar algo; *devolution* significa otorgar una autonomía plena.

En México, el uso de la devolución también es confuso porque se equipara a la descentralización pero tiene un doble uso: funcional, cuando se transfieren poderes específicos a una organización descentralizada, y territorial, cuando se transfieren programas y recursos a los niveles estatales y municipales. Así pues, cuando el gobierno federal descentraliza por medio de la devolución, transfiere autoridad, funciones, programas y recursos y así otorga a la organización descentralizada una autonomía total; en consecuencia, se debilitan todas las líneas del poder jerárquico estricto.

Como se analizará en los capítulos siguientes, la devolución pura no se ha dado en el proceso que se estudia en este trabajo, ya que no se ha dado una transferencia total de autoridad ni se ha otorgado una autonomía total a los gobiernos estatales para la prestación de los servicios de salud, educación o para la construcción de infraestructura.

En estas referencias teóricas se pueden encontrar algunos elementos que han caracterizado a las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal de nuestro país en los últimos 33 años, y concretamente en materia de gasto público desde 1998, ya que las acciones concurrentes, la desigualdad de capacidades financieras y la necesidad de bienes y servicios públicos, en algunos casos apremiante, ha llevado a la búsqueda de mecanismos de coordinación operativa y de fórmulas que buscan, entre otros objetivos, la equidad y la transparencia en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos.

Por otra parte, esos planteamientos también sugieren la necesidad de conocer con más detalle cómo ha sido la evolución de las relaciones entre el gobierno Federal y los de los Estados y Municipios en materia de gasto público y de qué manera se ha venido configurando una nueva vertiente en el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

## **Conclusiones.**

A manera de conclusiones de este capítulo se puede decir que el concepto de Federalismo Hacendario es reciente y que la coordinación intergubernamental en materia de gasto público es la vertiente que ha puesto en el centro de la discusión la política pública de descentralización de funciones y recursos federales hacia los gobiernos estatales y municipales y, con ello, la necesidad de establecer un marco conceptual básico que permita su análisis y explicación.

El enfoque y los conceptos básicos que se utilizarán a lo largo de este trabajo son los que se refieren a la descentralización como un proceso de transferencia de autoridad, obligaciones, funciones y recursos bajo las modalidades de delegación y desconcentración, porque en la teoría y en la práctica cotidiana de la gestión de las haciendas públicas estatales y municipales, la transferencia y el ejercicio de los recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación hacia los gobiernos locales se realiza, principalmente bajo esas modalidades, como será demostrado más adelante.

## **2.- ENTORNO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.**

Las relaciones fiscales intergubernamentales en México tienen una historia muy larga e interesante, sin embargo, para los fines de este trabajo resulta importante conocer cómo han evolucionado, principalmente a partir de 1998, y de manera especial cómo se ha comportado la vertiente de la descentralización del gasto público federal. Para tal efecto, este capítulo tiene como propósito hacer una revisión de los principales factores que estaban presentes en el contexto internacional y nacional antes de 1998 y que dieron lugar a la política de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales para, de esa manera, responder la segunda pregunta de investigación y aportar elementos que permitan la comprobación de la segunda hipótesis.

### **2.1.- El contexto Internacional.**

En los últimos años se ha generado mucha polémica alrededor del nuevo papel económico que asumió el gobierno de México a partir de 1982, siguiendo la propuesta del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional de aplicar un modelo económico sustentado en la industrialización orientada a las exportaciones. La crítica principal se basa en que ese modelo ha producido un agravamiento de la pobreza y una mayor desigualdad social, pues de acuerdo con la propuesta del Consenso de Washington, el Estado le da mayor prioridad al fomento de la acumulación de capital, con lo que la función social pasa a ocupar un lugar secundario.

Esta transformación del papel del Estado tuvo sus antecedentes en la década de los setenta, cuando el modelo de estado benefactor entró en su fase de crisis en algunos países industrializados debido, principalmente, al agotamiento del modelo Keynesiano y, precisamente, por ese fracaso el pensamiento económico neoclásico cobró importancia a partir de esa década.

Por otro lado, los estados desarrollistas latinoamericanos, México entre ellos, tuvieron una seria crisis financiera debido al fracaso de la política de industrialización a partir de la sustitución de importaciones y la crisis de endeudamiento a principios de la década de los ochenta, por eso la mayoría de los países del continente adoptaron el modelo económico neoclásico atendiendo las recomendaciones de los organismos internacionales como una solución al fracaso del estado benefactor y el estado desarrollista.

En 1990, un grupo de personas responsables por las políticas de la región de América Latina y el Caribe, representantes de organismos internacionales y miembros de comunidades académicas y centros de estudio, participaron en una conferencia auspiciada por el Instituto de Economía Internacional en Washington. Su propósito era evaluar el progreso logrado por los países de la región en la promoción de reformas económicas después de la crisis de la deuda de la década de los ochenta. Concluidas las deliberaciones del grupo, el señor John Williamson escribió que “Washington” (al menos en la opinión de los participantes) había

alcanzado un grado considerable de consenso acerca de los siguientes diez instrumentos de política: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada.<sup>20</sup>

Como se puede ver, entre los instrumentos de política económica propuestos en el Consenso de Washington, se encontraban de manera prioritaria la disciplina fiscal, a efecto de reducir el déficit fiscal y financiero de los países más pobres y endeudados que habían gastado más de los ingresos que generaban, para darle una orientación prioritaria al gasto público en los servicios de educación y salud, así como la reforma tributaria que buscaba el saneamiento de las finanzas públicas a partir de la recaudación de mayores ingresos fiscales propios, más disciplina en el gasto público y el cumplimiento de los compromisos financieros contraídos, principalmente con los organismos financieros internacionales.

Sin lugar a dudas, la adopción de esas medidas de política económica por parte del gobierno de México vinieron a impactar en el papel de las finanzas públicas como instrumentos del desarrollo económico y regional del país en su conjunto y en la configuración de las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales que, más tarde, empezaron a poner mayor énfasis en las medidas descentralizadoras del gasto público federal destinado a la educación y la salud para que fueran los gobiernos locales los responsables de su aplicación y de la prestación de esos servicios.

Debido a la magnitud de la crisis, para la mayoría de los países latinoamericanos la intervención del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en la política económica y en la adopción del nuevo modelo económico propuesto por estos organismos internacionales fue casi imperativa, lo cual implicó un cambio en el paradigma de desarrollo. Cabe mencionar que la adopción del nuevo modelo económico por parte de los países latinoamericanos no se dio de manera simultánea, pues en la década de los ochenta algunos países ejecutaron diferentes tipos de política económica. Fue entre el fin de la década de los ochenta y los primeros años noventa cuando la mayoría de los países de la región adoptaron ese modelo económico.

De acuerdo con Filgueira, a pesar de que en los años setenta en América Latina hubo el intento de una transformación radical del modelo estatista de desarrollo y el surgimiento de un modelo abierto con eje en el mercado, no se pudo evitar un enfrentamiento con la crisis de endeudamiento, aunque cabe señalar que dicho endeudamiento tenía una estrecha relación con la disponibilidad de fondos de la

---

<sup>20</sup> Burki, Shahid Javed & Perry, Guillermo E. "Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional". Banco Mundial 1998. pp. 1 – 8.

banca internacional.<sup>21</sup> En ese sentido, podría decirse que las propuestas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional implicaron guiar forzosamente a los gobiernos latinoamericanos a que ajustaran su modelo de desarrollo a las nuevas circunstancias creadas a partir de la década de los setenta.

En el contexto del actual modelo económico neoclásico surge la cuestión acerca de la función social del estado, la cual pareciera ser muy limitada. Varios autores coinciden en señalar que esta función se puede dirigir a tres aspectos básicos: primero, fomentar la estabilidad macroeconómica mediante la ejecución de una serie de medidas como la contención salarial y el control de la inflación; segundo, ejecutar la política de austeridad fiscal que consiste en reducir el gasto público no productivo como los subsidios a la producción y al comercio; y tercero, aumentar la eficacia de la política social en relación con su costo beneficio.

Esas tres propuestas, en cierto sentido, se derivan de los problemas fiscales ocurridos en la década de los años setenta en los países industrializados que procuraban ser el estado benefactor con la adopción del modelo Keynesiano. La expansión del gasto público mediante subsidios generalizados y control de precios, y el creciente sector público y su ineficiencia expresada en baja productividad y corrupción, así como en presupuestos crecientes, fueron temas de investigación sobre la crisis del estado benefactor de esos años y más tarde, en las décadas de los ochenta y noventa, se convirtieron en objeto de programas de ajuste estructural promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que consistieron principalmente en la eliminación de las políticas proteccionistas al mercado interior, la reactivación de la competencia del mercado interno y externo, la apertura comercial, la privatización de las empresas del sector público, la disminución de los niveles de inflación a través de la liberalización financiera, la austeridad y el saneamiento de las finanzas públicas.

Dentro de esas medidas de ajuste macroeconómico o estructural que se aplicaron en varios países a recomendación de los organismos financieros internacionales, se encuentran la descentralización del llamado gasto social, es decir, de los recursos destinados a salud, educación, alimentación y vivienda, especialmente para la población que vive en condiciones de pobreza.

En ese contexto de veinte años de crisis económicas recurrentes en varios países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, incluido México, los conceptos y modelos de desarrollo económico y social se fueron transformando y sus principales promotores fueron los organismos internacionales, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina que, a su vez, cada vez cobraban más importancia como entes reguladores de los procesos de ajuste estructural y de asistencia técnica de los países en crisis.

---

<sup>21</sup> Filgueira, Fernando: "La nueva era de las políticas sociales: vectores internacionales y medición doméstica en la reforma social en América Latina" en Pérez Baltodano (editor), Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: tensiones y contradicciones. Caracas, Nueva Sociedad. 1997. pp. 67 – 96.

Según las propuestas de esos organismos internacionales, la asignación del gasto social tiene que estar necesariamente sujeta a una lógica de saneamiento de las finanzas públicas; es decir, mientras un país mantenga un alto porcentaje de la deuda pública externa en sus finanzas públicas, debe ejecutar necesariamente una política de austeridad fiscal consistente en la reducción del gasto público. Esto quiere decir que la ejecución de la política social tiene que depender necesariamente de la lógica presupuestal. Por esa razón, las propuestas de esos organismos sobre política social consisten principalmente en el aumento de la productividad y del costo – beneficio dentro de un gasto social limitado.

Con base en esas medidas, se plantea un modelo de política social llamado de la focalización de la política social, el cual tiene por objeto establecer una red de seguridad para mitigar la vulnerabilidad de la población extremadamente pobre que está fuera del beneficio del crecimiento económico. De esa manera, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional, señalan explícitamente que las políticas sociales deben ser complementarias a esta estrategia de desarrollo.<sup>22</sup>

Es importante mencionar que en esa década el Banco Mundial empezó a sugerir la necesidad de destinar algunas políticas sociales exclusivamente hacia la población en pobreza absoluta en vez de asignarlas hacia toda la población en pobreza. Esto, de acuerdo con ese organismo, fue el mejor método para la distribución equitativa de los servicios sociales (BM,1980) Posteriormente, en sus planteamientos de 1980, ya se pueden observar los prototipos de dos propuestas actuales sobre ese modelo de política social: la focalización y el capital humano.

En la década de los ochenta, el interés del Banco Mundial se centró en la definición y la promoción de los programas de ajuste económico para que los países deudores los ejecutaran y, paralelamente, propuso la creación del Fondo de Inversión Social para financiar la política social compensatoria focalizada en los más pobres, quienes eran los más sacrificados por la política de ajuste.

Ese fondo se invirtió principalmente en programas para mejorar la educación, la salud, la nutrición, el abastecimiento de agua y la sanidad. Cabe indicar también que uno de los propósitos de la creación de este fondo fue la descentralización de los proyectos de desarrollo regional para que los gobiernos locales y sus ciudadanos pudieran promover los programas sociales sin intervención del gobierno central. El primer caso de aplicación de este fondo en América Latina fue el Fondo Social de Emergencia en Bolivia, establecido en 1986.<sup>23</sup>

De acuerdo con Alicia Ziccardi, en México, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue inicialmente un programa emergente del Fondo de Inversión Social aunque, a diferencia del caso Boliviano y otros, durante el gobierno de

---

<sup>22</sup> Banco Mundial. Poverty reduction handbook. Washington D.C. World Bank 1992.

<sup>23</sup> Burky y Perry, op. cit. pp. 95 – 117.



Carlos Salinas de Gortari, se pensó desarrollarlo como un programa con perspectiva de largo plazo y de esa manera se convirtió en el principal instrumento de política social.<sup>24</sup>

También en 1990 el Banco Mundial propuso la focalización de la política social en la población extremadamente pobre, es decir, la recomposición del gasto social a favor de los pobres y el establecimiento de la llamada red de seguridad como una medida complementaria a su estrategia de desarrollo. Es importante señalar que el Banco Mundial consideraba que la red de seguridad serviría sólo transitoriamente para proteger a los pobres que padecieron los altos costos sociales del ajuste económico, pero que conforme avanzara ese programa se irían incorporando al proceso de crecimiento económico; sin embargo, hasta ahora los resultados de esa medida no han sido muy satisfactorios.

A partir de la segunda mitad de la década de los años noventa, después de las consecuencias de la crisis económica de México de 1994, el Banco Mundial empieza a reconocer que las políticas de ajuste no estaban dando los resultados esperados y que algunos problemas estaban agravándose en vez de mejorar. Sin embargo, para el Banco Mundial, la paralización del crecimiento de la productividad y la caída del mejoramiento de las condiciones sociales de los países de América Latina no es un efecto regresivo del ajuste, al contrario, esto se debe a la ejecución incompleta de la reforma económica de esos países, por lo que subraya que los países latinoamericanos deben agilizar el ajuste económico y, a la vez, ejecutar la reforma institucional, a la que el Banco Mundial considera como reforma de segunda generación.<sup>25</sup>

En cuanto al problema del límite del gasto social bajo el actual modelo económico, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que una estrategia nacional contra la pobreza no puede basarse únicamente en el gasto público. La llamada “iniciativa 20 / 20” que se acordó en la Cumbre Social de 1995, tiene por objeto movilizar los recursos para cubrir los enormes déficits de financiamiento y ofrecer acceso universal de servicios sociales. Esa iniciativa propone que los gobiernos y los programas de ayuda asignen el 20% de su presupuesto a los servicios sociales básicos. Actualmente, el PNUD, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para la Niñez, la Educación y la Alimentación (UNICEF) respaldan la aplicación de esa iniciativa en más de 20 países, ayudándoles a examinar el gasto público destinado a la política social.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ziccardi, Alicia: “Caracterización del Programa Nacional de Solidaridad”, en Arzaluz Socorro et. al. Actores y procesos sociales de los programas de inversión social: el caso de Programa Nacional de Solidaridad en México. 1998 – 1994. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Fundación Interamericana, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 1996 pp. 4 – 20.

<sup>25</sup> World Bank. World Development Report 1997- 1998- 1999. en disco compacto.

<sup>26</sup> PNUD. Informe del PNUD sobre la pobreza. Superar la pobreza humana.1998. Nueva York. 1998, p. 30.

Además de estar muy vinculada a los modelos de desarrollo económico, la focalización de la política social es un modelo para el combate a la pobreza que tiene fundamentos teóricos y técnicos que sustentan sus planteamientos y algunos de ellos han sido adoptados en México, ya que define y delimita a los grupos beneficiarios de algunos programas sociales y, al mismo tiempo, se ha convertido en una herramienta cada vez más utilizada para racionalizar el gasto social. A partir de 1990, el Banco Mundial propone oficialmente que se adopte este modelo por todos los países que llevan a cabo programas para el combate a la pobreza.

Según esa propuesta, la focalización se fundamenta en dos razones:

1. En el aumento de la eficiencia y el costo-beneficio de la política social, y
2. En el logro de una mayor progresividad de la política social.

Esta última se justifica por el argumento de que muchas veces la transferencia realizada por la política social generalizada ha beneficiado a quienes ya tienen satisfechas sus necesidades básicas y no ha alcanzado para cubrir las de quienes más las necesitan, es decir, ha sido regresiva.<sup>27</sup>

Cabe señalar que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial consideran que las transferencias monetarias y de los bienes básicos a los pobres a través de la red de seguridad deben ser una medida temporal. De acuerdo con el FMI, el contenido de las transferencias consiste en las siguientes medidas:

1. Subsidios focalizados.
2. Transferencias monetarias compensatorias.
3. Distribución de bienes esenciales, y
4. Control de precios temporal de bienes de consumo esenciales.

Según el Fondo Monetario Internacional, todas estas medidas deben aplicarse temporalmente porque, supuestamente, cuando el crecimiento económico y la competitividad internacional de un país sean suficientemente elevados, la pobreza extrema habrá desaparecido y ya no será necesaria esta red de seguridad, aunque en estos últimos años esos organismos han reconocido en sus reportes sobre la pobreza, que el crecimiento económico orientado únicamente por el mercado no podrá conducir el crecimiento económico equitativo y no resolverá el problema de la pobreza.

De igual manera, otros autores señalan que la focalización de la política social y las políticas compensatorias generan una nueva problemática, ya que sólo se limitan a combatir la pobreza y no tienen como objetivo ampliar la ciudadanía y la

---

<sup>27</sup> Tenti Fanfani, Emilio: "Pobreza y Política Social: más allá del neoasistencialismo". Ernesto A. Issuani, et.al. "El Estado Benefactor: un paradigma en crisis. CIEEP. 1991.

inclusión social. Según Fleury, estas políticas terminan por, contradictoriamente, reforzar la exclusión al estigmatizar a los beneficiarios.<sup>28</sup>

Otros problemas que se han generado en la aplicación de esas políticas compensatorias han sido la intervención y discrecionalidad del Estado en la selección de los beneficiarios con fines políticos y los programas suelen estar sujetos a los límites y disponibilidades presupuestales, ya que la lógica de este modelo al estar originado en el gasto social restringido, tiende a delimitar los grupos a ser atendidos según criterios presupuestales.

## **2.2.- La descentralización de los programas sociales.**

Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional, coinciden en que la descentralización es una de las propuestas más frecuentes para la reforma de la gestión pública y existe entre ellos un consenso acerca de su necesidad para avanzar en la ejecución de las políticas y programas sociales

De acuerdo con la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) el reto de la descentralización es cómo combinar el diseño de un buen sistema de financiamiento que corrija los problemas macroeconómicos con la entrega efectiva de la administración de servicios a los gobiernos subnacionales, es decir, la descentralización tiene una función redistributiva del ingreso. De acuerdo con ese organismo internacional, la autonomía administrativa debe extenderse a las instancias proveedoras de servicios, como los centros de salud y las escuelas, para que puedan responder por sus resultados.<sup>29</sup>

Las propuestas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional coinciden completamente con la propuesta de la CEPAL. El primer organismo señala que la descentralización, la participación y la movilización social son tres elementos importantes relacionados con el diseño de una política social eficiente, mientras que para el FMI es importante mantener el saneamiento de las finanzas públicas de todos los niveles de gobierno para garantizar la factibilidad de una política social.<sup>30</sup>

Por su parte, el PNUD señala que, en teoría, la transmisión del poder y la responsabilidad a los niveles de administración más bajos posibles debería redundar en beneficio de los pobres ya que con ello aumentaría la probabilidad de que el gobierno atendiera sus necesidades.

Al mismo tiempo, esos organismos apuntan a la vez la necesidad del aumento de la eficacia y la madurez de los gobiernos locales a través de programas de

---

<sup>28</sup> Fleury Sonia. "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90" Revista Nueva Sociedad No. 156. 1998. pp. 72 – 115.

<sup>29</sup> CEPAL, El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Santiago de Chile, CEPAL. 1998 pp. 1 – 27.

<sup>30</sup> Piedra, Enrique de la. "Cómo recuperar el progreso social en América Latina". Banco Mundial. Washington, D.C. 1989. p. 21

capacitación para la administración eficaz de los recursos descentralizados, ya que la ejecución imprudente de los programas de descentralización podría causar la clientelización del acceso a los programas sociales, profundizar las desigualdades regionales y rural – urbana o causar el mal manejo fiscal.<sup>31</sup> Este planteamiento seguramente está basado en los resultados obtenidos por varios gobiernos nacionales y subnacionales que no han alcanzado los objetivos de los programas sociales y han demostrado bajos niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos transferidos.

## **2.3.- El contexto nacional.**

En este contexto de crisis económicas nacionales y regionales, así como de modelos económicos y programas de ajuste por los organismos financieros internacionales a manera de soluciones al problema del endeudamiento y la pobreza de los países latinoamericanos, en México, la aplicación de esas recomendaciones tomó formas específicas en lo económico y lo político dando paso a un programa de combate a la pobreza, a importantes cambios en el sistema político y electoral y a nuevas fórmulas en las relaciones fiscales entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales.

### **2.3.1.- El Programa Nacional de Solidaridad.**

Como ya se señaló anteriormente, en nuestro país el ejemplo de la aplicación de esas recomendaciones de los organismos financieros internacionales en materia de política social fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que funcionó en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, entre 1989 y 1994 y que jugó un papel importante en la conducción de la inversión federal con ciertos criterios descentralizadores en su aplicación y de clara intención de incorporar la participación comunitaria en la realización de proyectos que buscaban aliviar la pobreza en los estados y municipios más pobres, y que serían dos de sus principales características.

Los objetivos del PRONASOL eran:

- Mejorar las condiciones de los grupos marginados.
- Promover el desarrollo regional balanceado, y
- Promover y fortalecer la participación de las organizaciones sociales y las autoridades locales.

A su vez, los principales beneficiarios serían las comunidades indígenas y los grupos campesinos y urbanos más pobres, es decir, sus acciones estarían focalizadas a partir de una visión comunitaria muy intensiva.

Otro de los aspectos más importantes de ese programa fue el impacto que tuvo en la inversión estatal y municipal, ya que su esquema de financiamiento estimuló la

---

<sup>31</sup> Ver Filgueira, Op. Cit. pp. 90 - 93

coordinación intergubernamental, ya que casi todos los programas de Solidaridad fueron financiados por el gobierno federal y el estatal bajo la fórmula de 50% cada una de las partes, o bien, 75% el gobierno federal y 25% el gobierno estatal, lo que le daba a los gobiernos estatales poder de negociación para definir los proyectos y el destino de los recursos.

En el ámbito Municipal, el programa que tenía mayor impacto era el de Fondos Municipales, el cual se inició en 1990 con dos objetivos principales: primero, transferir recursos y fortalecer los gobiernos municipales a fin de que pudieran ejecutarse obras de beneficio social más amplio; y segundo, fortalecer la participación comunitaria y su injerencia en la toma de decisiones, ya que las comunidades tenían que complementar los fondos recibidos para un proyecto específico aportando el 20% del costo total.

Bajo ese esquema de operación las acciones tendientes al abatimiento de la pobreza se orientaban principalmente a las áreas rurales donde se requieren obras de infraestructura menos complejas y existen organizaciones comunitarias a partir de los ejidos y las organizaciones vecinales y además hay escasa presencia de los gobiernos estatales, lo que favorece la participación comunitaria; en cambio, la aprobación y la asignación de recursos para proyectos de mayor dimensión e importancia económica como los de Empresas de Solidaridad frecuentemente eran negociados por los gobiernos estatales directamente con el gobierno federal sin la participación de las comunidades donde se ubicarían, haciendo evidente que la participación comunitaria sólo era efectiva en los proyectos menos caros.

La cobertura del PRONASOL y su mecánica de operación resultaron polémicas debido a la adopción de nuevas prácticas administrativas entre los gobiernos federal y los locales, ya que se rompían viejos paradigmas de espera pasiva y participación limitada por parte de los gobiernos estatales y municipales en la realización de proyectos de inversión federal y de acciones contra la pobreza en el ámbito estatal y municipal, así como por la movilización de comunidades enteras alrededor de proyectos de construcción de redes de agua potable, drenaje, escuelas, caminos rurales, o pavimentación. En la literatura sobre el PRONASOL no son pocos los trabajos que han identificado a este programa como un mecanismo para incrementar el clientelismo y el apoyo político a favor del Partido Revolucionario Institucional y del gobierno de Carlos de Salinas de Gortari, ya que hay varios casos documentados de la discrecionalidad del gobierno federal en la asignación de recursos y en la aprobación de proyectos, situaciones que generalmente estaban asociadas al ejercicio de la lealtad partidista en procesos electorales y que se resolvían mediante la negociación, el favor o el castigo.<sup>32</sup>

Esa visión comunitaria del PRONASOL y, principalmente su funcionamiento político, cambiaría en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994 – 2000) ya que éste

---

<sup>32</sup> Véase Victoria E. Rodríguez. La Descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. Fondo de Cultura Económica. México. 1999, pp. 162 – 170.

enfrentó la resistencia y el malestar que había dejado en muchas regiones del país el manejo político de ese programa por parte de su antecesor.

Como respuesta alternativa a esa situación, en 1995, al inicio del Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo se puso en operación el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que fue el proyecto más importante en materia de lucha contra la pobreza en el período 1995 – 2000.

El PROGRESA fue diseñado como un programa focalizado a hogares específicos, es decir, los recursos de ese programa eran para beneficiar hogares en pobreza extrema ubicados en las regiones marginadas del país, alcanzando en el año 2000 una cobertura de 2.6 millones de hogares con 14 millones de personas<sup>33</sup> que recibieron becas educativas, subsidios alimentarios y apoyos para atención a la salud.

Como se puede ver la operación del PROGRESA estaba apoyada en criterios centralizados en los que el Gobierno Federal definía las prioridades, el destino de los recursos, realizaba su ejercicio, principalmente a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y con alguna participación de apoyo por parte de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Ese esquema programático y presupuestal funcionó hasta 1998 cuando se crea el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La visión focalizada de la política social y la forma de operación centralizadas se han mantenido durante el Gobierno de Vicente Fox (2000 – 2006) cuyo Programa Oportunidades, actualmente llamado “Contigo Es Posible”, ha estado a cargo de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social. En esas dependencias federales se han diseñado las políticas en las materias, así como las estrategias para articular los programas sociales que desarrolla el Gobierno Federal, siendo estos los siguientes:

#### 1. Ampliación de Capacidades.

- Calidad de vida, equidad, cohesión social y derechos.
- Capacitación.
- Educación.
  - Calidad educativa y mejora en la gestión.
  - Educación comunitaria y para grupos vulnerables.
  - Educación para adultos.
  - Expansión y cobertura.
  - Profesorado y magistrado.
  - Promoción del deporte.

---

<sup>33</sup> Julio Boltvinik, Evaluando el PROGRESA. Economía Moral, la Jornada. Viernes 26 de Mayo de 2000. Documento en Internet.

- Servicios de Salud, Nutrición.
  - Calidad en servicios de salud.
  - Combate a las adicciones.
  - Infancia y adolescencia.
  - Mujer.
  - Nutrición.
  - Orientación y educación para la salud.
  - Prevención y atención de enfermedades.
  - Riesgos sanitarios.
  - Salud ambiental.
  - Salud para grupos vulnerables.
  - Salud reproductiva.

## 2. Generación de Oportunidades de Ingreso.

- Desarrollo Local y Acceso al Crédito.
- Generación de Empleo.

## 3. Formación de Patrimonio.

- Ahorro.
- Derechos de propiedad.
- Vivienda.

## 4. Provisión de Protección Social.

- Previsión Social.
- Protección contra riesgos individuales y colectivos.

### **2.3.2.- La apertura política en los gobiernos estatales y municipales.**

Con objeto de ubicar el contexto político en el cual se daba el proceso de descentralización del gasto público del gobierno federal hacia los estados y municipios, es necesario hacer una revisión de los principales acontecimientos y factores de naturaleza política que han venido determinando el esquema actual de relaciones y transferencias fiscales y financieras entre los diferentes ámbitos de gobierno.

En el ámbito interno de nuestro país, durante los últimos años, sobre todo a partir de las crisis económicas de 1982, 1986 y 1994, la evolución de los acontecimientos económicos y políticos que han caracterizado a las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales se ha conducido sobre dos vertientes, la apertura democrática y una mayor descentralización económica y administrativa.

En lo político, la apertura y mayor pluralismo en los procesos políticos y electorales tenían como principal objetivo incrementar los niveles de legitimidad en los diferentes ámbitos de gobierno a efecto de lograr mayores consensos entre las diferentes corrientes y actores políticos en torno a las medidas de ajuste que aplicaba el gobierno federal, de esa forma la apertura del espacio político, después de más de cincuenta años de gobiernos de un partido hegemónico, era la respuesta a las crisis económicas.<sup>34</sup>

Durante estos últimos años, el sistema político mexicano ha venido experimentando una liberalización de los actores y procesos políticos que durante más de 50 años se habían venido comportando de manera “disciplinada” y vertical conforme a las directrices que emitieran los dos principales actores hegemónicos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Presidente de la República, de tal forma que ese comportamiento se reproducía en el interior de los estados a través de la actuación política de los gobernadores, y en los municipios mediante la gestión política de los presidentes municipales, lo que hacía que el ejercicio del poder político estuviera altamente centralizado y que, la estructura y funcionamiento de la administración pública federal, estatal y municipal, observara las mismas características.

### **2.3.3.- La Reforma Electoral.**

La apertura política se empezó a registrar principalmente en el ámbito de los procesos electorales a nivel federal para definir la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y la elección del presidente de la república. En la bibliografía sobre el sistema político mexicano, varios autores afirman que la reforma electoral tenía como propósito final fortalecer la credibilidad y legitimidad de los gobiernos priístas mediante la apertura de mayores espacios de participación y representación a los partidos políticos de oposición mediante un sistema de representación proporcional sin poner en riesgo el control mayoritario del Partido Revolucionario Institucional que durante la década de los años sesenta lograba porcentajes de votación superiores al 80% en los procesos electorales federales y locales.<sup>35</sup>

Los primeros intentos por reformar el sistema electoral mexicano se dieron en 1963 y posteriormente se presentaron iniciativas legales para reformar el marco jurídico que regulaba esos procesos en 1973 y 1977, de nuevo en 1986 y en la década pasada en 1993, 1994 y 1996.

Roderic. A. Camp, señala que desde mediados de los años sesenta hasta la mitad de la década de los setenta el porcentaje de votación que lograban los partidos de oposición era en promedio del 17% de los escaños de la Cámara de Diputados. Más tarde, la reforma de 1973 permitió la participación de un conjunto mayor de partidos políticos, en particular de izquierda, incluido el Partido Comunista

---

<sup>34</sup> Ver. Victoria E. Rodríguez. Op. Cit. p. 15

<sup>35</sup> Ver. Op.Cit. pp. 109 – 116.



Mexicano. Un elemento importante de esa reforma fue la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPE) de 1977, que separaba la cuarta parte de los escaños de la Cámara de Diputados para dividirla entre los partidos de oposición sobre la base de la representación proporcional.

Es importante señalar que el principio de representación mayoritaria constituía la base de la elección de representantes a los llamados cargos de elección uninominal, como el presidente, los gobernadores, los senadores, 300 diputados federales y cierto número de diputados estatales determinado por la Constitución de cada estado. En algunos municipios se aplica el mismo principio a la elección del presidente municipal, los síndicos y los regidores. El principio de representación proporcional se diseñó para permitir que más miembros de la oposición accedieran a cargos públicos. Esto posibilitó la elección de representantes a puestos referidos como plurinominales, aplicables a un centenar de diputados federales, cierto número de diputados estatales, determinado por la Constitución de cada estado, y cierta proporción de regidores en cada ayuntamiento. En 1988 había 1314 regidores de partidos de oposición en los gobiernos municipales. Ese número ha aumentado significativamente en las elecciones subsecuentes, ya que el Partido Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobiernan ahora a más de la mitad de la población de México.<sup>36</sup>

En 1986, Miguel de la Madrid introdujo una reforma que trataba de fortalecer las oportunidades de la oposición en lo tocante a una representación porcentual de los escaños de la Cámara de Diputados. Aumentaba a 500 el número de escaños del Congreso, reservándose 300 a los elegidos por mayoría relativa en sus distritos federales y asignándose 200 para la representación proporcional. El partido que ganara el mayor número de los 300 escaños de mayoría obtendría algunos escaños adicionales de representación proporcional, lo que permitiría que un partido político ganara una mayoría global en el Congreso. Así pues, mientras que la representación de la oposición se elevaba a un mínimo de 30% de la legislatura ampliada, es decir, 150 de los 500 escaños, el PRI se garantizaba virtualmente el control del Congreso al permitir el acceso a los escaños plurinominales a cualquier partido que recibiera menos de 50% de los escaños legislativos. Esta reforma impedía que el partido triunfante o mayoritario tuviera más de 70.

El proceso electoral de 1988 tuvo una importancia histórica porque la victoria del candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas de Gortari, fue dudosa y también porque los partidos de oposición adquirieron por primera vez suficiente fuerza en la Cámara de Diputados para controlar el proceso de elaboración de políticas, sobre todo cuando se requería una mayoría de dos tercios para cambiar la Constitución.

---

<sup>36</sup> Idem. Op. Cit. pp. 117 - 125

Para 1989 los partidos de oposición ocupaban cerca del 50% de los escaños de la Cámara de Diputados, lo que significaba el primer cambio real del poder del PRI dentro de ese órgano legislativo. Dado que la fracción parlamentaria del PRI disminuía mucho más allá de la mayoría de 66% requerida para los cambios Constitucionales, ese partido debía buscar asociarse en una coalición para cualquier enmienda constitucional, dando paso también a importantes cambios en la práctica parlamentaria tradicional de votación mayoritaria, ya que desde entonces se buscan consensos y la formación de coaliciones entre las fracciones parlamentarias de los diferentes partidos políticos allí representados.

También en 1989 se dieron dos acontecimientos importantes, por un lado la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y, por otro, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como una entidad independiente para organizar y vigilar los procesos electorales en todo el país. Este último ha sido, sin duda, uno de los factores que han impulsado la reforma política y ha recuperado la confianza ciudadana en la transparencia y legitimidad de los procesos electorales.

En 1996, el Congreso realizó otro avance importante al aprobar la realización de elecciones directas para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, empezando con un periodo de tres años en 1997 y pasando luego a periodos de seis años, que incluyen la elección directa de los Delegados a cargo de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

#### **2.3.4.- La alternancia política en estados y municipios.**

En el ámbito de los estados y municipios, desde 1982 los partidos de oposición han venido ganando un número importante de gobiernos estatales y ayuntamientos. El gobierno de Miguel De la Madrid dio los primeros pasos para aplicar los principios de la reforma política cuando en 1983 reconoció varias victorias claras de la oposición en los municipios, incluyendo algunas ciudades grandes. No menos de cinco de ellas eran capitales estatales, entre las que estaban Chihuahua, Durango, Hermosillo, Guanajuato y San Luis Potosí y la ciudad fronteriza de Ciudad Juárez. Con esto el PRI esperaba que esta apertura política ayudara a disminuir las tensiones y presiones políticas y sociales causadas por la crisis económica.

Sin embargo, aunque las victorias políticas de la oposición fueron creciendo de manera importante, sobre todo a partir de las elecciones federales de 1988, cuando en 1989 el Partido Acción Nacional ganó por primera vez una elección para gobernador en Baja California y posteriormente en 1992 ganó la gubernatura de Chihuahua, esos procesos electorales no estuvieron exentos de sospechas de irregularidades y negociaciones entre el gobierno federal y los partidos políticos acerca de posiciones políticas en los congresos locales, los ayuntamientos y hasta en las propias gubernaturas.

El avance de la oposición en los procesos electorales le dio en 1995 las gubernaturas de Jalisco y Guanajuato al Partido Acción Nacional (PAN) y, por segunda vez, la de Baja California y para 1997 ganó los gobiernos de Nuevo León y Querétaro

En 1999, el PAN ya gobernaba seis estados, Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ya ocupaba las gubernaturas de Baja California Sur, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas además del Gobierno del Distrito Federal.

En el ámbito de los municipios, esa dinámica de apertura en los procesos electorales también permitió la alternancia política de los partidos en los gobiernos y la posibilidad de mayor participación y representación de los partidos políticos de oposición en la integración de los ayuntamientos, inclusive con mayor frecuencia, dado que el periodo de gestión municipal es de tres años por lo que, en varios casos, un mismo partido de oposición ha ganado en el mismo municipio de manera consecutiva como en los casos de San Luis Potosí, S.L.P. Zamora, Mich.; León, Gto.: San Pedro Garza García, N.L. ; Ensenada y Tijuana, B.C., hasta llegar a convertirse en bastiones políticos de un solo partido.

Para 1994 había 2392 municipios en el país, de los cuales 238 estaban gobernados por la oposición, en su mayoría por el Partido Acción Nacional(PAN) y aunque se puede considerar relativamente pequeña (10%), lo importante es que muchos de esos municipios eran ciudades importantes y no se trataba de poblaciones rurales. Esa cifra aumentó como consecuencia de las victorias del PAN y del PRD en los estados de Veracruz y Tabasco a fines de 1994 y de muchas otras en 1995, incluidas las de Aguascalientes, Guadalajara y ciudades importantes como León, Tijuana y Ciudad Juárez.

Para 1996, ya había 2412 municipios en México, de los cuales 1551, estaban gobernados por el PRI, 225 por el PAN, 181 por el PRD y 455 por otros partidos políticos. Después de las elecciones de 1997 y 1998, 248 municipios eran gobernados por el PAN y 294 por el PRD; además, 405 municipios ubicados en zonas rurales e indígenas pertenecían al sistema de “usos y costumbres”.

De esa manera, ciudades de gran importancia económica, social, política y cultural como Ciudad Juárez, Chihuahua, Mérida, Durango, Morelia, Guadalajara y Monterrey, además de varias capitales estatales como Oaxaca, Puebla, Mexicali, Chihuahua, Tuxtla Gutiérrez, Aguascalientes y Saltillo han sido gobernadas en varias ocasiones por partidos de oposición, lo que permitía afirmar que después de esas elecciones poco más del 50% del total de la población estaba gobernado por la oposición, ya que el PAN gobernaba en la mayoría de las capitales estatales, mientras el PRD avanzaba ganando ayuntamientos en los municipios rurales.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Ibidem. Op. Cit. pp. 122 –125.

Ese proceso de apertura política ha mantenido el constante cambio la configuración del mapa político y electoral del país, generando también nuevos espacios y formas para las relaciones fiscales y financieras entre los diferentes ámbitos de gobierno, ya que con frecuencia se observa que los partidos de oposición exponen desde los ayuntamientos, gobiernos estatales y congresos locales, sus demandas de mayor autonomía en la gestión de los recursos transferidos, lo que, a su vez, ha logrado que paulatinamente se incorporen criterios descentralizadores en la normatividad federal y estatal y que la participación de los grupos sociales sea cada vez más activa.

## **2.4.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**

En este apartado se pretende mostrar un panorama de los aspectos más importantes del sistema de coordinación y colaboración Intergubernamental que en materia hacendaria se ha venido configurando en México, abordando desde los antecedentes más inmediatos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hasta la situación que actualmente guarda para ubicar con mayor precisión el contexto fiscal de la descentralización del gasto público federal.

### **2.4.1.- Antecedentes.**

En la Constitución Federal de 1917 se encuentran los principales rasgos del federalismo fiscal en México, ya que establece las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno, manteniendo la concurrencia de las facultades impositivas entre la Federación y los Estados, situación sustentada en el principio de que los Estados tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no se encuentren expresamente reservadas a los funcionarios federales en la propia Constitución.

La falta de delimitación constitucional de fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva para los distintos ámbitos de gobierno con potestad tributaria, obedece al deseo del constituyente de que prevaleciera el principio de que cada nivel de gobierno estuviera en condiciones de cubrir por sí mismo, sus necesidades financieras, a la vez que se buscaba que prevaleciera la soberanía y autonomía de los Estados en lo concerniente a su régimen interior, y con ello que no se sometiera la potestad tributaria de un ámbito de gobierno a la de otro.

A pesar de esa disposición constitucional, el marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los órdenes de gobierno, lo que ha traído consigo la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país. De esta manera, antes de hacer referencia a lo que serían los primeros intentos de coordinación fiscal en México, es importante recordar que el sistema tributario operante después de 1917 se distinguía por la gran cantidad de contribuciones, tanto federales como estatales y municipales, dando lugar a un sistema complejo e inequitativo para los contribuyentes, por la existencia de demasiadas leyes fiscales, frecuentemente contradictorias, el cobro de gravámenes concurrentes desproporcionadamente altos y la multiplicidad de

funciones similares de administración tributaria tanto en el ámbito federal como en el de los gobiernos estatales.

Derivado de la ausencia de una disposición constitucional que delimitara los campos de tributación entre la Federación y los Estados, y la falta de unidad entre éstos en el terreno de la política fiscal, el actual sistema de coordinación fiscal tuvo como principal antecedente una serie de intentos expresados en las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales, celebradas en 1925, 1933 y 1947, cuyo principal propósito era establecer una clara delimitación de potestades o fuentes de ingresos tributarios para la federación, estados y municipios.

Como resultado de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1947, surgió la idea de establecer un sistema en el que el gobierno federal y los gobiernos de los estados aprovecharan las fuentes tributarias en el marco de una coordinación, cuyo propósito no fuese necesariamente el de eliminar la concurrencia impositiva (la que constitucionalmente está permitida), sino el de controlarla y orientarla unificadamente entre ambos órdenes de gobierno. Resultado de esos planteamientos fue el establecimiento de un esquema de coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles y la celebración de convenios fiscales en otras fuentes tributarias. No obstante, los esquemas de coordinación fiscal y colaboración administrativa anteriores a 1979, no fueron capaces de eliminar el problema de la superposición o múltiple tributación (concurrencia impositiva), aspecto que impulsó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal intergubernamental más sólidos y efectivos.

En ese contexto, entre los funcionarios fiscales del gobierno federal y los de los gobiernos estatales surge la idea de crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que fuera capaz de regular el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno.

En 1947, uno de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal era armonizar el Sistema Tributario Nacional, lo que se logró al reducir de un universo de 525 impuestos estatales y municipales a 67, es decir 458 quedaron en suspenso o fueron derogados; a lo anterior debe aunarse que de los 31 impuestos federales existentes actualmente sólo persisten 11.

Más tarde, en 1980, se realizaron dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano que propiciaron el nacimiento del SNCF y los elementos jurídicos que surgen con él. Por un lado, se aprobó una reforma fiscal que estableció la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formalizó la creación del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, mismo que establece sus lineamientos en una nueva “Ley de Coordinación Fiscal (LCF)”<sup>38</sup>,

---

<sup>38</sup> La primera Ley de Coordinación Fiscal fue la de 1953.

cuya vigencia se da a partir de 1980 y en el “Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” creado para tal efecto como un instrumento jurídico que establece las directrices para coordinar parte del sistema fiscal federal con los sistemas fiscales de las entidades federativas, por lo que se tiene que firmar por parte de los gobiernos federal y estatales.

Es importante comentar que la Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto “De los Organismos en Materia de Coordinación” entra en vigor a partir de 1979, y los restantes tres capítulos; “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación” entra en vigencia a partir del primero de enero de 1980. El capítulo quinto “De los fondos de aportaciones federales” entró en vigencia el primero de enero de 1998.

Desde entonces el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas éstas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

#### **2.4.2.- Integración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal creado a partir de 1980 está integrado por varios elementos que permiten su funcionamiento. En primer lugar, por el Acuerdo de Adhesión al propio sistema que es suscrito por el gobierno federal y los gobiernos estatales, en segundo lugar por un Sistema de Participaciones que, como se explicará más adelante, ha sido el principal mecanismo financiero de las relaciones intergubernamentales, el cual está formado básicamente por dos fondos mediante los cuales se efectúan las transferencias que corresponden a los gobiernos locales, así como por un sistema de colaboración administrativa que establece las bases para la realización de las funciones propias de la administración tributaria, es decir, la recaudación, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, la fiscalización y la cobranza de las contribuciones previamente convenidas.

#### **2.4.3.- El Sistema de Distribución de Participaciones Federales**

Con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en enero de 1980 se instituyó, como parte del mismo, un Sistema de Participaciones en ingresos federales, en el que las entidades federativas que se adhirieran al mismo, así como sus municipios recibirían porcentajes fijos de toda la recaudación de impuestos federales que obtuviera la federación en el ejercicio fiscal, a cambio de la suspensión de impuestos estatales y municipales que se contrarían con las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del

Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, así como la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos, y que estaban acordadas y establecidas en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y otras limitaciones potestativas establecidas en diversas leyes federales, que se fueron añadiendo a través de acuerdos específicos entre los gobiernos de las entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.

Los recursos económicos que reciben las entidades federativas y los municipios provienen de tres vías, los fondos de participaciones (a los que alude el Convenio de Adhesión y la Ley de Coordinación Fiscal), las participaciones directas a las entidades federativas y participaciones directas a los municipios (establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal) y los Incentivos económicos (derivadas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal). Las dos primeras constituyen lo que se ha denominado Sistema de Participaciones en Ingresos Federales. Algunos de ellos se constituyen con un porcentaje fijo de la recaudación federal participable, otros como proporción de la recaudación del impuesto y otros bajo un mecanismo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

A manera de ejemplo numérico del funcionamiento del Sistema de Distribución de Participaciones Federales hacia los Gobiernos Estatales se presenta en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 1**  
**Porcentaje de la Recaudación Federal Participable Distribuida**  
**Mediante Participaciones en 2002**

<b>Participaciones</b>		<b>%</b>
	183,735,688,074	22.87
Fondo General de Participaciones		
Porcentaje de Ley (1)	160,682,643,600	
Coordinación en Derechos (1)	8,034,132,180	
Resarcimiento por Bases Especiales de Tributación (2)	690,029,093	
Fondo de Fomento Municipal (1)	8,034,132,180	1.00
Reserva de Contingencia (1)	2,008,533,045	0.25
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	3,193,576,000	0.40
0.136% de la Recaudación Federal Participable	1,092,641,976	0.14
0.136% de la Recaudación Federal Participable		0.00
Derecho Adicional sobre Extracción de petróleo.		
Recaudación Federal Participable	803,413,218,000	

**Fuente: Indetec 2002.**

Cabe destacar que el sistema de participaciones ha representado para la coordinación fiscal en México, uno de los aspectos más importantes de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal hasta llegar a considerarla como la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dado que el volumen de ingresos que se reparte a las entidades federativas y municipios vía participaciones es bastante significativo y representa la principal fuente de ingresos para los Estados y Municipios. Esto tiene su explicación, por un lado en el alto nivel de concentración de las principales fuentes de ingreso en el ámbito de gobierno federal, como producto del esquema de armonización tributaria propiciado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y por otro, en el que las Entidades y Municipios cedieron sus principales fuentes tributarias al gobierno federal a cambio de recibir participaciones, acción que aunada al hecho de que los gobiernos estatales y municipales no contaban con fuentes tributarias propias de base amplia, que eran poco dinámicas y de bajo rendimiento financiero, hizo que se vieran obligados a firmar un Convenio de Adhesión que les garantizara un nivel financiero estable, situación que actualmente prevalece, lo que ha redundado en que la principal fuente de sus ingresos provenga actualmente de las transferencias en ingresos federales, derivadas de la recaudación tributaria federal y de los derechos petroleros, a las que se les denomina participaciones.

De esta forma, las trasferencias por participaciones federales en México, constituyen un sistema que ha sido denominado por la teoría del federalismo fiscal como de *revenue sharing*, es decir, participación en ingresos, dado que los



rendimientos impositivos que el gobierno federal distribuye entre las entidades federativas y municipios, representan porcentajes fijos de conceptos de ingresos federales que constituyen fondos de participaciones cuyo reparto obedece a fórmulas de distribución que incorporan diversos elementos, el cual no se trata simplemente de un esquema cuyo propósito sea el de retribuir a las entidades, de acuerdo con el lugar geográfico en que han sido generados los impuestos, sistemas conocidos en la literatura teórica como de *tax sharing*, sino que obedece a un sistema de participaciones de carácter resarcitorio por la pérdida financiera que sufrieron los estados y municipios al suspender sus tributos con la adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, al que en la actualidad se le dio un impulso redistributivo al incluir la población como elemento de reparto de las participaciones federales.

Desde los inicios del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la base para la integración de los fondos de participaciones, es la denominada Recaudación Federal Participable (RFP), que actualmente se define como los ingresos totales que obtenga la federación por todos sus impuestos federales, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones y compensaciones por los mismos conceptos. No se incluyen en dicha recaudación, los derechos adicionales y extraordinarios sobre la extracción de petróleo, así como los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos (excepto aeronaves) y sobre automóviles nuevos, ni la parte de la recaudación de IEPS que se distribuya a las entidades como participaciones directas, ni el 6% sobre premios de loterías, rifas, sorteos, ni la parte de la recaudación que le corresponde a las entidades federativas de los contribuyentes pequeños que los gobiernos locales incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, la recaudación federal participable para la integración de los fondos de participaciones se expresa como recaudación neta.

Un aspecto a destacar respecto de la forma como está conformada la recaudación federal participable (impuestos federales y derechos por extracción de petróleo y minería), es el grado de estabilidad que presentan las transferencias que reciben por participaciones los estados y municipios, ya que las fluctuaciones en el total de la masa participable son siempre inferiores a las fluctuaciones que pudieran existir si las participaciones se calcularan con base exclusivamente en uno o algunos de los impuestos federales, como ocurría antes de 1980. Este hecho que sin duda ha contribuido a dar una mayor estabilidad al flujo de ingresos de las entidades federativas, porque ésta sufre los mismos vaivenes de la economía nacional.

La forma como se ministran las participaciones a las entidades federativas y municipios, como se señaló, presenta dos mecanismos: participaciones vía fondos y las participaciones directas o adicionales. En la actualidad los fondos de participaciones son bastante significativos para los ingresos de entidades federativas y municipios, destacando el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

El Fondo General de Participaciones (FGP), es el más importante de los conceptos de ingresos de las entidades federativas y municipios, ya que se integra con el 20% de la recaudación federal participable, adicionándose con un 1%, en virtud de la coordinación de las entidades en materia de derechos; además de manera marginal, el Fondo General de Participaciones se incrementa con la actualización por inflación del aquel entonces incentivo económico por colaboración administrativa del 80% de la recaudación que las entidades federativas realizaban hasta 1989 proveniente de un régimen tributario federal especial en el impuesto sobre la renta, que entonces se aplicaba a los contribuyentes dedicados a las actividades económicas del sector primario (ese régimen tributario se denominaba genéricamente como "Bases Especiales de Tributación").

En la Ley de Coordinación Fiscal, al 20% de la recaudación federal participable se le denomina Fondo General de Participaciones, pero a la suma de los tres elementos señalados (20% de la RFP, Coordinación en Derechos y resarcimiento por bases especiales de tributación) también se le llama Fondo General de Participaciones, de manera tal que cuando se recibe mensualmente la constancia de participaciones en la entidad, ésta alude únicamente al concepto de Fondo General, entendiendo por esto los tres conceptos, situación que se ha reflejado en las Leyes de Coordinación Estado – Municipio, en las que se establece que se les participará sólo el 20% del Fondo General, sin hacer relación a los otros dos conceptos.

En cuanto a la distribución del Fondo General de Participaciones (20% de la recaudación federal participable) entre las 32 entidades federativas y la parte correspondiente a los municipios (cuando menos el 20% de lo asignado a las entidades), es de señalar que el esquema de participación al inicio del sistema, (1980-1983), buscaba aproximarse, de manera importante a un esquema donde los montos de estas transferencias en ingresos, se distribuyeran de conformidad al origen de la fuente de recursos, es decir, que correspondieran principalmente a las entidades federativas que habían generado los impuestos y en aquellas donde se hubiera presentado la mayor pérdida económica por la derogación o suspensión del cobro de gravámenes. Esta filosofía original con la que se constituyó el sistema de participaciones, tenía como objetivo resarcir a las entidades federativas la pérdida económica sufrida por la suspensión y derogación de tributos locales al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como premiar a las entidades federativas que presentaron un mayor dinamismo en la generación de recursos fiscales federales. Dicha filosofía tuvo como sustento el denominado principio resarcitorio.

El otro fondo de participaciones que conforma el sistema, es el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el cual se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable y se distribuye por entero a los municipios, a través de los estados. La distribución de este fondo se realiza actualizando los coeficientes de participación del año inmediato anterior con el crecimiento de las denominadas contribuciones

asignables locales, es decir, con la recaudación del impuesto predial y de los derechos locales por el cobro de los servicios de agua potable. Con esta fórmula se busca alentar a los gobiernos municipales a mejorar la recaudación de estas contribuciones, que tradicionalmente han mostrado bajos órdenes en México.

Por recaudación de impuesto predial se entiende la cantidad efectivamente pagada en la entidad en el año de calendario de que se trate, independientemente del ejercicio fiscal en que se haya causado, así como los recargos, sanciones, gastos de ejecución, intereses e indemnizaciones que se apliquen en relación a este impuesto, excluyendo las contribuciones adicionales que recaigan sobre el mismo. Asimismo, por derechos de agua se entiende los efectivamente pagados en la entidad, independientemente del ejercicio fiscal en que se hayan causado, por su consumo, drenaje, alcantarillado, recargos, sanciones, gastos de ejecución, conexiones, reconexiones, intereses e indemnizaciones, excluyendo las contribuciones adicionales que recaigan sobre los derechos.

Cabe señalar que además de recibir el 100% de los recursos que corresponden al fondo de fomento municipal, los municipios reciben también como mínimo el 20% de las cantidades que por el Fondo General recibe cada uno de los estados, mismos que se distribuyen entre ellos de conformidad con los lineamientos que dicte anualmente la legislatura de cada entidad federativa.

Actualmente, únicamente 9 entidades distribuyen una proporción superior al 20% como mínimo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal; estos son: Hidalgo y Morelos 25%; Campeche 24%; Querétaro 22.5%; Baja California Sur, Colima, Jalisco y Zacatecas 22%, cabe aclarar que el Estado de Jalisco distribuye el 100% de los recursos de coordinación en materia de derechos a los municipios; y Oaxaca 21%.

Respecto al origen del Fondo de Fomento Municipal, podemos señalar que este se crea en 1981 con la adición del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de fortalecer los ingresos de los municipios del país y coadyuvar a la redistribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno. Esto se explica porque la situación imperante antes de la entrada en vigor de este fondo, creaba la necesidad de instrumentar un mecanismo que integrara en un solo instrumento las distintas políticas de fomento municipal que en aquel entonces existían. Estas políticas, anteriores a 1981, estaban encaminadas a mejorar la imagen y dotación de servicios únicamente de los municipios fronterizos y de aquellos que eran puertos, por lo que con la creación de este fondo también se buscó ampliar el beneficio financiero a todos los municipios del país.

Otro aspecto a destacar de la evolución del Fondo de Fomento Municipal, es que su integración desde su entrada en vigor a la fecha ha presentado tres grandes etapas en cuanto a la forma como se integran los recursos que serán distribuidos. Así, la primera etapa comprendida de 1981 a 1986 se integró con recursos que se derivaron de los impuestos (o derechos) adicionales sobre la extracción de hidrocarburos. La segunda etapa comprendida de 1987 a 1995 el Fondo de

Fomento Municipal se constituye con un porcentaje de los ingresos totales anuales que obtenga el gobierno federal en un ejercicio fiscal. La tercera etapa comprendida de 1996 a la fecha, el Fondo de Fomento Municipal se integra con el 1% de la Recaudación Federal Participable.

Otro tipo de recursos que se distribuyen entre las entidades federativas es la denominada Reserva de Contingencia, que son los ingresos que se destinan sólo a aquellas entidades federativas en las que se presentan durante un ejercicio fiscal ciertas características establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

La Reserva de Contingencia fue creada en el año de 1988 para compensar a las entidades federativas que se vieran afectadas por el cambio en el procedimiento de integración y distribución del Fondo General de Participaciones vigente desde el año de 1984 hasta el 31 de diciembre de 1987, e integrada con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación (denominada recaudación federal participable para los ejercicios posteriores a 1990); su distribución se realizaba en forma directa en función de la diferencia que presentaran las entidades; y en aquellos casos en que la cantidad de recursos que la constituían no fueran suficientes al no alcanzar para cubrir el 100% de las diferencias, éstos se repartían a prorrata, de forma tal que todas las entidades que recurrieran a ella recibían cierto monto de recursos.

Junto con la reserva de contingencia se creó la Reserva de Compensación, cuyo objetivo es compensar a las entidades federativas que se vean afectadas por el cambio de fórmula de participaciones (fin que tuvo la reserva de contingencia en 1988 y 1989), pero cuya integración derivará de los recursos que dejen de percibir las entidades cuando se descoordinen en materia de derechos, los que provendrán del 83.2% del Fondo de Fomento y del 1% por la coordinación en derechos. Hoy en día, esta reserva no existe dado que en agosto de 1994 se coordinó la última entidad que faltaba por hacerlo.

Para el ejercicio fiscal 2001, la reserva de contingencia se vio impactada, en cuanto a su integración, de dos formas, en una primera instancia se le divide en dos partes (0.25% cada una de ellas), un 0.25% pasa a integrar el Fondo General de Participaciones (razón por la cual este fondo se constituye para el ejercicio fiscal de 2001 con el 18.51% de la RFP) y el 0.25% continúa integrando dicha reserva. Respecto a su aplicación, también éste se modifica, al destinarse a aquellas entidades federativas cuyas participaciones totales (Fondo General más Fondo de Fomento Municipal) no alcancen la tasa de crecimiento que presente la recaudación federal participable del año de que se trate respecto a la de 1990. Su distribución entre las entidades que recurren a ella se realiza con la entidad que le corresponda el menor coeficiente de participaciones efectivo y se continuará hacia la que le corresponda el coeficiente de participaciones efectivo mayor hasta agotarse.

Se entiende por coeficiente de participaciones efectivo a la proporción que representa el total de participaciones recibidas por una entidad en el Fondo

General de Participaciones (20% de la RFP, más coordinación en materia de derechos, más el resarcimiento por bases especiales de tributación) más el Fondo de Fomento Municipal, respecto del total de participaciones que se distribuyeron por la Federación vía estos fondos).

Este procedimiento de distribución significa que habrá entidades que al recurrir a la reserva se les cubra el 100% , a otras se les cubra una cantidad menor a la que les corresponde, y otras, que no reciban nada de los recursos que por este concepto les corresponde.

Además de los fondos de participaciones, las entidades federativas reciben en México una participación directa o adicional proveniente de la recaudación de algunos Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios por la realización de los actos o actividades gravadas con dicho impuesto establecida en el Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta participación se refiere al 20% de la recaudación proveniente del impuesto especial sobre la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y las bebidas alcohólicas, y con el 8% de la recaudación del IEPS proveniente de los tabacos labrados. A diferencia de la participación vía fondos, éstas se distribuyen directamente entre las entidades federativas de acuerdo con la proporción de la enajenación de cada uno de los bienes gravados que se realizó en su territorio el año inmediato anterior. De igual forma que en el caso del Fondo General de Participaciones, los estados deben participar a los municipios por lo menos el 20% de lo que reciben por estos conceptos.

Otras participaciones directas o adicionales establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal son las que reciben los municipios que se encuentren en las siguientes situaciones:

- a) Que cuenten con frontera o litoral por los que entren o salgan bienes que se importen o exporten (0.136% de la RFP distribuido bajo el mismo criterio de distribución del FFM, pero en el que únicamente se considera la información de recaudación del impuesto predial y los derechos de agua de los 39 municipios que participan de él).
- b) Que cuenten con frontera o litoral por donde se realice la salida del país de petróleo (3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo); esta participación se distribuye entre los 7 municipios que guardan esta característica.

La Ley de Coordinación Fiscal también contempla otro tipo de recursos federales que deben distribuirse a las entidades federativas y participar como mínimo un porcentaje a sus municipios, pero que bajo el esquema de distribución se corresponden con el concepto de Incentivos económicos, como son los establecidos en el Artículo segundo referentes al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y del impuesto sobre automóviles nuevos. Por otra parte, en este mismo artículo se hace referencia a una participación del 50% en los productos de

la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de la entidad, cuando provenga de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o bosques nacionales. Asimismo, en el Artículo 9-A se establecen recursos (que no son participaciones ni incentivos económicos) para las entidades y municipios donde existan puentes de peaje operados por la SHCP y se firme un convenio específico para el destino y aplicación de los mismos.

No obstante la estabilidad de los flujos de ingresos para las entidades federativas y municipios, el sistema de participaciones ha contribuido en acentuar la dependencia financiera de los gobiernos locales sobre los recursos federales transferidos como participaciones, ya que hasta antes de 1998 representaban su principal fuente de ingresos.

El efecto redistributivo de su principal fondo, no cuenta con incentivos apropiados para incrementar las participaciones de las entidades federativas con mayores bases fiscales en los impuestos federales. Esto se entiende si consideramos que el porcentaje de distribución por el factor poblacional es de 45.17%, en tanto que la proporción resarcitoria prevista en la segunda parte del Fondo General, es del mismo porcentaje pero que para su distribución utiliza algunas variables para medir la generación de los ingresos fiscales, fórmula que no necesariamente refleja con precisión el esfuerzo fiscal y la situación económica en general, al sólo considerar algunos consumos específicos (Cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina, etc.) que no necesariamente reflejan la evolución económica en general.

#### **2.4.4.- Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal**

La Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal ha pasado por dos grandes momentos, donde la participación de las entidades federativas fue más activa con la administración integral del impuesto al valor agregado y un segundo momento donde los gobiernos locales disminuyeron su participación para centrarse en una colaboración administrativa parcial en los principales impuestos federales, y encargarse más del control y la fiscalización de los mismos; sin embargo, se puede decir que la colaboración de los gobiernos estatales y municipales en la recaudación y administración de diversos impuestos federales ha evolucionado favorablemente en los últimos 10 años, en especial en las contribuciones relacionadas con los vehículos (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos) y en materia de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de pago de los impuestos federales, ya que a través de esta colaboración se ha ampliado la presencia fiscal de los gobiernos estatales y municipales y se ha elevado el grado y capacidad técnica de sus funcionarios fiscales.

No obstante lo anterior, los incentivos económicos por colaboración administrativa resultan poco relevantes y representativos para las entidades federativas, respecto a sus ingresos propios o por participaciones y aportaciones, ya que a través del

tiempo, el peso relativo entre los incentivos económicos y las participaciones ha aumentado muy poco, a pesar de que el esfuerzo realizado por las entidades es considerable, en términos de los sistemas de administración y de la capacitación de su personal.

Finalmente, es importante comentar que en nuestro sistema de coordinación y colaboración intergubernamental, no existen esquemas en donde las entidades federativas puedan acceder a acuerdos de colaboración en materia hacendaria entre sí, es decir lo que en la teoría se conoce como colaboración horizontal entre miembros de un estado federal, por lo que la coordinación intergubernamental en materia fiscal también ha sido un espacio de negociación política, fiscal y financiera en el que se ha tratado de revertir la tendencia centralista de nuestro país y en donde no cabe hablar de descentralización sino de coordinación y colaboración en el desempeño de funciones específicas, porque los gobiernos de las entidades federativas han cedido parte de sus facultades tributarias al gobierno federal a cambio de recibir del gobierno federal importantes cantidades de recursos fiscales de manera permanente.

## **Conclusiones.**

En el desarrollo de los temas que se abordan en este capítulo es posible observar que hay algunos elementos comunes en el contexto económico, social y político previo al proceso de descentralización del gasto público federal que se impulsa a partir de 1998 y que van a configurar la estructura programática, financiera y administrativa del Ramo 33 como fórmula presupuestal para la transferencia de funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales.

En primer lugar, se puede ver que en el contexto internacional había una gran efervescencia del resurgimiento del pensamiento económico clásico que estaba impulsando el cambio de paradigmas en la función del Estado frente a los problemas del desarrollo económico y social en medio de la crisis económica que estaban padeciendo en la década de los años 80 y 90 varios países latinoamericanos, entre ellos México. Ese cambio de visión en el papel del Estado estaba planteando la intervención más directa de los organismos financieros internacionales en el diseño de metodologías y programas para efectuar el ajuste estructural que requerían las economías de esos países.

Entre las medidas de ajuste estructural que recomendaron los organismos financieros internacionales en esos años, se encontraba el fortalecimiento de los programas sociales que tenían como propósito principal el combate a la pobreza en los ámbitos rural y urbano y la descentralización del gasto público destinado a educación, salud, alimentación, vivienda e infraestructura urbana a efecto de que fuera ejercido por los gobiernos locales, que son los que tienen mayor contacto con las comunidades, buscando la focalización de los programas sociales y los recursos para aumentar los niveles de eficiencia y de mayor rendimiento en términos de costo – beneficio.

Esos planteamientos impactaron en el contexto de las finanzas públicas nacionales y concretamente en las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos federal, estatales y municipales por lo que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tuvo que ampliar su ámbito de funcionamiento hacia el gasto público y buscar nuevos mecanismos para transferir recursos federales hacia los gobiernos estatales y municipales.

En efecto, como se expuso en este capítulo, ese sistema se ha vuelto demasiado complejo en su normatividad y operación, lo que ha propiciado que se apliquen criterios centralizadores y de control político en la supuesta coordinación intergubernamental en materia fiscal.

Todo eso se dio en un contexto de mayor apertura política en donde el sistema de partido dominante – presidencialismo se veía desplazado para abrir mayores espacios de participación y representación a los partidos políticos de oposición tanto en los congresos locales como en los gobiernos estatales y los ayuntamientos municipales.

De esta manera se identifican los elementos contextuales que responden a la segunda pregunta de la investigación y se aportan elementos para comprobar las dos hipótesis que dan paso a esta investigación.



### **3.- LA FÓRMULA PRESUPUESTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.**

Para comprender mejor el esquema de descentralización del gasto público que conocemos actualmente es necesario hacer un ejercicio de retrospectiva para identificar sus antecedentes, ya que éste es resultado de un proceso de aplicación de conceptos y enfoques teóricos e instrumentos económicos, políticos y administrativos que se han aplicado desde hace más de 50 años en diferentes contextos; sin embargo, con el propósito de responder a la pregunta que se refiere a los antecedentes y características de los Fondos de Aportaciones Federales que forman parte del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y de seguir aportando elementos que permitan la comprobación de la primera hipótesis, sólo me voy a referir a los antecedentes más importantes que dieron lugar a las iniciativas de descentralización de los servicios de educación, salud y del gasto destinado al combate de la pobreza, así como a las formas administrativas, jurídicas y financieras que se han dado en el ámbito de las relaciones intergubernamentales para instrumentar esas políticas.

#### **3.1.- Antecedentes del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.**

A partir de 1989, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se diseñó un nuevo esquema para la descentralización del gasto público federal. El Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación cambió su nombre por el de “Solidaridad y Desarrollo Regional” y en el marco del Convenio Único de Desarrollo surgió el Programa Nacional de Solidaridad que, como ya se explicó en el capítulo anterior, fue el más importante durante ese periodo de gobierno (1989 – 1994).

En 1992, casi al final del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se creó la Secretaría de Desarrollo Social con el objetivo de instrumentar la política social del gobierno federal y de coordinar las acciones que se convinieran con los gobiernos estatales y municipales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país. Con esa nueva orientación el Convenio Único de Desarrollo se transformó en “Convenio de Desarrollo Social” (CDS) y posteriormente, en 1995, el Ramo 26 cambió de denominación a “Superación de la Pobreza”.

Durante el periodo 1995-2000, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, se propuso conducir las relaciones con los estados y municipios utilizando como principales herramientas la descentralización y el desarrollo de las regiones de acuerdo con los planteamientos y objetivos del Programa para un Nuevo Federalismo, en el que se planteó que el federalismo debería considerar una redistribución del ejercicio de recursos fiscales, así como de competencias, responsabilidades y capacidades de decisión entre los ámbitos de gobierno

federal, estatal y municipal en función de que estos dos últimos son los ámbitos que están más directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población, sentando bases firmes que permitieran superar los desequilibrios entre regiones geográficas, grupos sociales y sectores productivos.

Como se puede ver, esos propósitos oficiales correspondían con los planteamientos de los organismos financieros internacionales señalados en el capítulo anterior que recomendaban la adopción de esquemas de ejercicio del gasto público, especialmente el destinado a combatir la pobreza rural y urbana, de manera descentralizada por parte de los gobiernos locales para incrementar los niveles de participación comunitaria, de eficiencia y de costo beneficio.

De esa manera, las relaciones intergubernamentales se desarrollaron sobre tres vertientes principales: la renovación del federalismo, la descentralización de recursos y funciones y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que comprendiera no sólo los aspectos relacionados con la coordinación intergubernamental en materia de los ingresos fiscales, sino también los relativos al gasto, la deuda y el patrimonio públicos, tanto del gobierno federal como de los estados y municipios.

Entre los objetivos generales de ese programa de gobierno destacaban los siguientes:

- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.
- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extremas, desarrollo urbano y vivienda.
- Fortalecer la descentralización de facultades y recursos a los estados y municipios en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas, particularmente los recursos del Ramo 26 que se distribuyen en el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo.

En ese marco de políticas de gobierno, el ejercicio fiscal de 1998 empezó con importantes cambios: el Presupuesto de Egresos de la Federación registró el cambio en la denominación del Ramo 26 “Superación de la Pobreza” por el de “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” que contenía una estructura programática y financiera orientada a proyectos sociales, la generación de empleos y a impulsar las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza tales como: empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales, cajas de ahorro, atención a zonas áridas, jornaleros agrícolas, mujeres y servicio social.

Otro hecho importante para los fines de este trabajo, fue que el Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998 presentaba un nuevo esquema de transferencia de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales bajo la creación del Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” que dispone el ejercicio del gasto federal hacia los estados y municipios a través de los siguientes fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que, a su vez, se distribuye en dos fondos:
  - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y
  - b) Fondo para la infraestructura Social Municipal.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Un factor importante muy vinculado a la creación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, fue la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que estaba vigente desde 1980 y a la cual se le adicionó un capítulo V referente a los Fondos de Aportaciones federales en el cual se establecen las bases para la distribución, aplicación y control de los recursos federales transferidos a los gobiernos estatales y municipales a través de los fondos antes señalados, que, como se puede ver, se trata de transferencias condicionadas, es decir, son recursos “etiquetados” o con un destino específico que permiten un escaso margen de discrecionalidad a los gobiernos locales en su aplicación y control, ya que se trata de recursos que son fuertemente vigilados tanto por instancias federales como estatales.

Dentro de ese nuevo escenario de política de descentralización fiscal enmarcada en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y más específicamente en el Programa para un Nuevo Federalismo, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, a partir del ejercicio fiscal de 1998, comenzó a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación fiscal, creando un nuevo esquema de transferencias para canalizar recursos a las entidades federativas y municipios, que sería adicional a los ya existentes bajo la forma de participaciones federales y convenios de descentralización.

Con el propósito de dar permanencia a los recursos que la federación aportaría para el mejor desarrollo de las actividades descentralizadas a las Entidades Federativas, el Presidente Ernesto Zedillo promovió el 11 de noviembre de 1997, la iniciativa que reformó diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y

le adicionó un capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”<sup>39</sup>

El nuevo esquema de transferencias pretendía ser un avance en materia de descentralización y federalismo hacendario, ya que los acuerdos y convenios de descentralización que servían de base jurídica y administrativa para la transferencia de recursos presupuestarios tomarían una nueva figura legal, dando con ello certidumbre a los estados y municipios respecto a la permanencia de los recursos transferidos a través del tiempo. Otra ventaja sería que con base en los fondos establecidos, las entidades federativas podrían disponer de mayores recursos y mejorar sus propios procesos de presupuestación<sup>40</sup>.

Los Acuerdos y Convenios de Descentralización son los siguientes:

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).
- Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ANDSS).
- Convenios de Colaboración en Materia de Asistencia Social (DIF: desayunos escolares).
- Convenios de Desarrollo Social (para el ejercicio de los recursos del Ramo 26 para infraestructura básica).
- Convenios de Coordinación para la construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones educativas en general (CAPFCE).
- Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública.
- Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica (CONALEP).
- Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos (INEA).

En esa iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se pretendía la creación de tres Fondos de Aportaciones, los cuales soportarían las transferencias de los recursos correspondientes a: la Educación Básica, los Servicios de Salud, y la Infraestructura Social Municipal, quedando constituidos como:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

Sin embargo, en el proceso legislativo, a través del dictamen de las comisiones de diputados que revisaron la iniciativa, se incorporaron dos fondos de aportaciones

---

<sup>39</sup> Iniciativa que Reforma y Adiciona la Ley de Coordinación Fiscal, Ejecutivo Federal, México, 1997.

<sup>40</sup> Gómez Benítez Armando y Larios Contreras Cesáreo. “La Operación Financiera de la Descentralización de Recursos a las Entidades Federativas”. Indetec. México 2000.

adicionales a los propuestos por el Ejecutivo Federal y se hizo la modificación del fondo III para quedar de la siguiente manera:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
  - IIIa. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.
  - IIIb. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

A diferencia de la iniciativa original, los fondos IV y V, que como ya se mencionó fueron iniciativa de los legisladores, pueden ser considerados recursos adicionales para los estados y municipios, ya que los recursos de los tres primeros fondos ya se venían otorgando a las entidades federativas mediante convenios de descentralización.

Por último, con el objetivo de atender la demanda de fortalecimiento del denominado nuevo federalismo, en noviembre de 1998, por iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo, se reformó nuevamente la Ley de Coordinación Fiscal para incluir dos nuevos Fondos de Aportaciones Federales encaminados a coadyuvar con los gobiernos estatales y, en su caso, con los municipios en las actividades de educación tecnológica y de adultos y de seguridad pública, quedando constituidos como:

- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

De esa manera, quedó integrado el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, tal como se le conoce actualmente.

Derivado de los ajustes realizados por el Poder Legislativo, el Ramo 33 quedó integrado con la canalización de una parte de los recursos de los siguientes Ramos: 11 Educación, 12 Salud, 23 Previsiones Salariales y Económicas, 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.

### **3.2.- Los Fondos de Aportaciones Federales.**

Dentro de una nueva conformación de atribuciones de gasto entre los tres ámbitos de gobierno, los Fondos de Aportaciones Federales son recursos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y Municipios condicionando su gasto a ciertos fines específicos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Tienen como objetivo principal fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades estatales y municipales respetando su autonomía de gestión en el ejercicio del gasto, así como elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población.

Como se puede ver en esta definición teórica, los fondos de aportaciones que integran el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación responden a las características teóricas de las transferencias condicionadas, es decir, son recursos orientados a propósitos específicos que, en este caso tienen como objetivos fortalecer a capacidad de gestión de los Gobiernos Locales y atender demandas específicas de la población.

También se puede apuntar que en los objetivos existe un propósito descentralizador basado en el respeto a la autonomía de gestión de los gobiernos locales, es decir, en la capacidad de darse normas propias y en la libertad para determinar el propósito y destino de los recursos públicos; sin embargo, en la práctica esos propósitos se han visto alterados por las condiciones políticas y administrativas que prevalecen en algunas entidades federativas, como se expondrá más adelante.

#### **3.2.1.- Principales características de los Fondos de Aportaciones Federales.**

Como se ha venido señalando, los fondos de aportaciones federales tienen varias características generales que establece la Ley de Coordinación Fiscal y que pueden sufrir modificaciones al aplicarse en el contexto político, jurídico, administrativo, social, económico y fiscal determinado por la realidad propia de cada estado o municipio.

Las principales características de los Fondos de Aportaciones Federales, son las siguientes:

- Su gasto está condicionado a fines específicos.

Eso significa que se trata de recursos previamente asignados o etiquetados para aplicarse en la realización de acciones, prestación de servicio o construcción de obras establecidas en la Ley; por lo tanto, su ejercicio en estos términos es obligatorio para los Gobiernos Estatales y Municipales.

- Deben registrarse como recursos propios.

Esta es una disposición de la Ley de Coordinación Fiscal que busca asignar la responsabilidad del ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos transferidos a los gobiernos estatales y municipales, por lo que los montos que reciban y su ejercicio los deben registrar en la Contabilidad Gubernamental como si fueran recursos propios.

- Su administración y ejercicio se realiza conforme a las leyes locales.

Esta es una característica muy discutida, ya que al tratarse de recursos de naturaleza federal, su administración y ejercicio queda sujeto a las leyes estatales buscando respetar la autonomía de gestión de los gobiernos locales.

- Están sometidos a las normas de la Legislación Federal y de la Legislación Local.

Al principio esta característica generó mucha confusión al tratar de identificar la naturaleza de los recursos y los tramos de control sobre los montos asignados que son de competencia federal, estatal y municipal, según cada fondo. Se puede decir que esta característica refleja la problemática jurídica y administrativa de este mecanismo de transferencia que, en muchos casos termina por imponerse su naturaleza de recursos federales por encima de los espacios de autonomía local.

- Tienen una relación indirecta con la Recaudación Federal Participable.

Eso significa que se trata de recursos que no se transfieren en función del esfuerzo recaudatorio o del rendimiento fiscal que tengan los gobiernos estatales, sino que su asignación se lleva cabo siguiendo varios criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal para cada fondo en particular.

- Son de carácter Inembargable.

Por tratarse de recursos de naturaleza federal, los Gobiernos Estatales y Municipales no pueden utilizarlos como garantías de pago de los créditos que se les otorguen, a diferencia de las participaciones que son considerados en todo momento recursos propios, ya que al hacerlo estarían dedicándolos a un uso no previsto en la Ley, por lo que se colocarían en una situación de responsabilidad por el desvío de recursos federales.

De estas características se derivan varias cuestiones que forman la problemática conceptual normativa y operativa de los Fondos del Ramo 33, tales como su

naturaleza jurídica, los criterios de asignación y la autonomía para su ejercicio, control y fiscalización.

- Su gasto está condicionado a fines específicos.
- Deben registrarse como recursos propios.
- Su administración y ejercicio se realiza conforme a las leyes locales.
- Están sometidos a las normas de la legislación federal y de la legislación local.
- Tienen una relación indirecta con la Recaudación Federal Participable.
- Son de Carácter Inembargable

### **3.2.2. Diferencias entre las Participaciones y las Aportaciones Federales.**

Entre algunas de las diferencias más importantes, se encuentra el origen de los recursos, ya que los principales conceptos de participaciones provienen de un porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual se integra por los ingresos tributarios y los derechos ordinarios por extracción de petróleo y de minería que recaude el Gobierno Federal, excluidos los incentivos económicos por colaboración administrativa, las participaciones directas correspondientes al impuesto especial sobre producción y servicios, las devoluciones y los demás ingresos excedentes que la Federación obtenga por la aplicación de una tasa superior al 15% sobre la obtención de premios (Art. 2º de la Ley de Coordinación Fiscal). En contraparte, los recursos que integran los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, pueden ser integrados con recursos provenientes de los productos, otros derechos, aprovechamientos, e ingresos petroleros; es decir, por recursos provenientes de la enajenación de bienes patrimoniales y sus activos, de la prestación de servicios públicos, de financiamientos internos y externos, así como de los recursos excedentes que se obtengan de la venta de petróleo a precios superiores a los previstos en la Ley de Ingresos.

Lo anterior se señala en función de que los Fondos de Aportaciones no tienen una relación directa con la Recaudación Federal Participable (RFP) en virtud de lo expuesto en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establece que, “Con independencia de lo establecido en los Capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la Recaudación Federal Participable, se establecen las aportaciones federales....”, así como lo señalado en los Artículos 32, 36 y 39 de la misma Ley, donde la RFP sólo se utiliza a manera de referencia para determinar el tamaño de recursos con que se constituirán tres de los siete Fondos: FAIS, FORTAMUN-DF y FAM.

En resumen, se pueden identificar las siguientes características de las Participaciones Federales, que las hacen diferentes de las aportaciones federales:



- Se derivan como porcentaje de la recaudación Federal Participable.
- La Ley de Coordinación Fiscal establece un mecanismo claro para su determinación y asignación.
- La aplicación de los recursos es de carácter libre, no tienen destino específico.
- La fiscalización de su aplicación corresponde a los órganos de auditoría estatal y municipal.
- De estos recursos se rinde cuenta al Congreso Local.
- Estos recursos pueden aplicarse como garantía crediticia.
- Los estados están obligados a otorgar como mínimo el 20% a los municipios y el 100% del fondo de fomento municipal.

Por su parte, las Aportaciones Federales, tienen las siguientes características principales:

- Se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que tienen una naturaleza federal que nunca pierden en el proceso de su asignación, ejercicio y control.
- La aplicación de los recursos tiene un destino específico.
- Su fiscalización corresponde en primera instancia a los órganos de fiscalización estatales y posteriormente a los federales.
- En la vigilancia y el control en el ejercicio de estos recursos intervienen instancias federales.
- Estos recursos no pueden ser aplicados como garantía.
- Se establecen específicamente los fondos y montos que corresponden a los estados y a los municipios.

Eso significa que las Aportaciones a diferencia de las Participaciones, son recursos que nunca pierden su naturaleza federal y que por tratarse de transferencias condicionadas no pueden ser ejercidos bajo condiciones completas de autonomía, es decir, los estados y los municipios no los pueden aplicar de acuerdo a sus prioridades o para fines distintos, y aunque ya en el ámbito local los recursos quedan sujetos a la normatividad jurídica estatal, siempre estarán vigilados por instancias federales. Eso hace concluir que su administración se

realiza en una gran parte bajo condiciones de delegación, que sólo se transfieren las funciones de recepción, registro contable, aplicación en los rubros predeterminados y su control y fiscalización.

Este es uno de los aspectos más conflictivos del proceso descentralizador del gasto público mediante los fondos de aportaciones federales ya que, como se explicó anteriormente, se trata de recursos que siempre mantienen su naturaleza federal y al momento de su ejercicio los gobiernos estatales y municipales no los consideran recursos propios a pesar de haberlos registrado como si lo fueran, y de ejercerlos conforme a las leyes estatales.

### **3.3.- Antecedentes de cada Fondo de Aportaciones Federales.**

#### **3.3.1.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.**

Como ya se mencionó antes, las políticas regionales establecidas en el Convenio Único de Desarrollo tuvieron su respaldo en el presupuesto federal con la creación, en 1982, del Ramo 26 denominado “Promoción Regional”. A través de ese Ramo presupuestal se canalizaron los recursos correspondientes a los proyectos y acciones comprendidos en los Convenios Únicos de Desarrollo y en los Convenios de Desarrollo Social, lo que resultó un hecho significativo para los gobiernos estatales, ya que en un Ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación se fijaba el monto de recursos que serían canalizados para las acciones de descentralización establecidas en esos convenios intergubernamentales.

En 1984, ese Ramo cambia su denominación a “Desarrollo Regional” teniendo como principales objetivos: contribuir al desarrollo integral del país, contribuir a la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal. Posteriormente, en 1989 y hasta 1995 se le denominó “Solidaridad y Desarrollo Regional”.

En 1996 vuelve a cambiar la denominación del Ramo 26 por la de “Superación de la Pobreza” y se dispone su integración por tres fondos: El Fondo de Infraestructura Social Municipal, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

En 1997, el Ramo 26 se dividió en dos fondos: El Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación con el 35% de los recursos del Ramo, y el Fondo de Infraestructura Social Municipal con el 65% de los recursos, siendo éste el antecedente del actual Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

En 1998 se le cambió nuevamente la denominación para quedar como Ramo 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, nombre que conservó hasta 1999, último año en que apareció en el Presupuesto de Egresos de la

Federación, ya que a partir del año 2000 se le denominó Ramo 20 “Desarrollo Social”.<sup>41</sup>

### **3.3.2.- Antecedentes del fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.**

En 1983 Miguel de la Madrid Hurtado emitió un Decreto en el cual se propuso a los gobiernos estatales, con la intermediación de la Secretaría de Educación Pública, la celebración de convenios de coordinación, para que en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo que firmaban el gobierno federal y los gobiernos estatales, se estableciera al interior de cada estado un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.

En ese Decreto se establecía que en caso de realizarse esos convenios, los comités consultivos estarían integrados por el Gobernador del Estado, quien lo presidiría, un representante de la Secretaría de Educación Pública como secretario técnico, y representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y un representante del Estado, los cuales fungirían como vocales.

Las funciones a realizar por esos comités serían las siguientes:

- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal y de los Estados de la República en el proceso de descentralización educativa.
- Recabar toda la información necesaria relacionada con los servicios educativos de nivel básico y normal que imparte la Federación en el Estado correspondiente, y analizarla comparativamente con el sistema educativo estatal de los mismos niveles.
- Llevar a cabo los estudios necesarios respecto de las soluciones que habrían de darse a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales que implica la descentralización educativa correspondiente.
- Formular al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, las recomendaciones procedentes sobre la transferencia de los servicios educativos al estado.

En ese Decreto también se estableció la modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública para cambiar la denominación de las Delegaciones Generales por Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, conservando sus funciones bajo una nueva organización en sus previsiones presupuestales, que les permitiera afrontar el proceso de descentralización. Además, se creó dentro de la misma Secretaría una Coordinación General para la

---

<sup>41</sup> José de Jesús Guizar Jiménez. Ramo 33 : Fondos de Aportaciones Federales. Indetec. México.2004.

Descentralización Educativa, asumiendo las funciones de la Dirección General de Delegaciones, la cual desapareció.

Como resultado de las consultas realizadas por los comités antes mencionados, así como de los requerimientos del sistema educativo nacional, en 1984 Miguel de la Madrid emitió el Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal. En este sentido, se preveía que los acuerdos de coordinación que conforme a los Convenios Únicos de Desarrollo se celebraran entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, deberían considerar la prestación de los servicios federales y estatales de educación básica y normal de forma coordinada, para lo cual se creó en cada entidad federativa un Consejo Estatal de Educación Pública y una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.

En ese Decreto se estableció que las medidas que se efectuaran de manera específica en cada estado deberían sujetarse a las bases siguientes:

- La permanencia de los principios que para la educación determinan el artículo tercero constitucional y la Ley Federal de Educación;
- La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades de rectoría de la educación en toda la República, así como las funciones de control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;
- Se convendría que los servicios federales de educación básica y normal mantengan su presente régimen jurídico y administrativo;
- Los trabajadores de la educación de los niveles a descentralizar conservarían su relación laboral con la Secretaría de Educación Pública y vigentes sus derechos individuales y colectivos, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo y se mantendrían las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación, y
- La Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios seguirían funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se emprendan por su ordenación y reestructuración.

En 1992 se abrogaron los dos decretos anteriores para dar paso a la firma de los convenios, que en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica y Normal, fueron formalizados por ambos órdenes de gobierno.

De conformidad con esos convenios, el gobierno federal se reservó las funciones relativas a la rectoría de la educación nacional, cediendo a los gobiernos de los estados las funciones de operación y administración de los servicios educativos

correspondientes a la educación básica - preescolar, primaria y secundaria -; educación normal y demás relativa a la formación de maestros; así como educación especial – inicial, indígena, física y las misiones culturales. Para tal efecto, el gobierno federal transfirió a los estados los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes para la realización de sus nuevas funciones.

Para esos efectos, a partir de 1993 el Ejecutivo Federal utilizó el Ramo 25 del presupuesto federal para incluir los recursos correspondientes a cubrir las responsabilidades transferidas. En 1998 ese Ramo presupuestal cedió la mayor parte de sus recursos al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.<sup>42</sup>

### **3.3.3.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.**

Bajo la consideración de que la descentralización es un proceso gradual, en 1983 Miguel de la Madrid emitió el Decreto donde se establecen las bases para el programa de descentralización de los servicios de salud, en el que se establecía que ese proceso estaría sujeto a los lineamientos del Ejecutivo Federal, a las normas que la Secretaría de Programación y Presupuesto definiera en materia de desarrollo regional y a los Acuerdos de Coordinación suscritos de conformidad a los Convenios Únicos de Desarrollo celebrados con los gobiernos estatales.

En ese Decreto se especificaron criterios para establecer la estructura funcional de las siguientes unidades administrativas:

- Las unidades centrales, que ejercerían facultades normativas y de control.
- La unidad de coordinación regional, que ejercería facultades de enlace y apoyo a la operación regional y a las estrategias de descentralización, y
- Los Servicios Coordinados de Salud en los estados, que ejercerían facultades de carácter operativo.

En 1984, el gobierno de Miguel de la Madrid publicó el Decreto mediante el cual se descentralizaban a los gobiernos estatales los servicios de salud que prestaba la Secretaría de Salubridad y Asistencia en los estados y los que dentro del Programa de Solidaridad Social por Participación Comunitaria, denominado IMSS – COPLAMAR, proporcionaba el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Bajo las consideraciones de ese Decreto, el desarrollo del proceso de descentralización pudo configurarse en dos etapas: la primera como una coordinación programática que permitirá el acercamiento progresivo de las instituciones de salud en los estados, para aproximar los sistemas operativos, evitar duplicidades y asegurar su complementariedad; y la segunda, a través de la

---

<sup>42</sup> Ibidem.

integración orgánica bajo la fusión de los servicios de la Secretaría de Salud, los programas IMSS – COPLAMAR y los servicios prestados por los propios estados. Esa fusión vino a conformar los Servicios Estatales de Salud a cargo de las autoridades estatales.

En el periodo comprendido de 1984 a 1987 fueron 14 estados los que firmaron los acuerdos de coordinación para la integración orgánica, destacando el estado de Tlaxcala en 1985 y el estado de Quintana Roo en 1987.

En enero de 1995 se publicó en el diario Oficial de la Federación el acuerdo presidencial mediante el cual quedó constituido el Consejo Nacional de Salud, como la instancia permanente entre la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal para la planeación, programación y evaluación de los servicios de salud en toda la república. Entre las principales atribuciones de ese Consejo resalta la consolidación del proceso de descentralización hacia los estados de los servicios de salud para la población abierta.

Sin embargo, los avances alcanzados en materia de recursos financieros fueron escasos, pues en 1995 los gobiernos estatales controlaban sólo el 23.4% de los recursos.

No fue sino hasta 1996 con la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, firmado por Ernesto Zedillo y los gobernadores de todos los estados y los secretarios de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, cuando se establecieron los lineamientos generales para la descentralización.

El objetivo de ese acuerdo nacional fue sentar las bases para la celebración de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud entre el Ejecutivo Federal y cada una de las 32 Entidades Federativas, los cuales se realizaron entre 1996 y 1997.

En estos acuerdos de coordinación se sentaron las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la organización y la descentralización de los servicios de salud en los estados, así como para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que permitieran a los gobiernos de los estados el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley General de Salud.

En virtud de lo anterior, para 1997 se concentraron los recursos presupuestales correspondientes a las transferencias establecidas en los acuerdos antes mencionados, en el ramo 12 del presupuesto del gobierno federal bajo un solo programa denominado “Descentralización de los Servicios de Salud”.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ibidem

Como se puede ver, en este caso la descentralización de los servicios de salud consintió en un proceso muy largo, en promedio diez años, por sus implicaciones políticas, laborales y sindicales derivadas de la transferencia de los recursos humanos y su consecuente homologación salarial y de las condiciones de trabajo. Asimismo, los procesos de transferencia de edificios, mobiliario y equipo fueron muy lentos debido a los procedimientos jurídicos y administrativos necesarios para regularizar la propiedad y el uso de los mismos. Cabe señalar que en varios estados este proceso aún no termina y se ha convertido en un obstáculo para la prestación de los servicios de salud bajo condiciones óptimas de calidad, eficiencia y eficacia provocando que la descentralización de esos servicios se vea como un proceso interrumpido o como una delegación consistente en un traspaso de funciones.

#### **3.3.4.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.**

En 1994, se reformaron los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose las bases de coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública. En la adición de los párrafos penúltimo y último del artículo 21 constitucional, se establece que la seguridad pública es una función que compete a los tres ámbitos de gobierno y que éstos se coordinarán para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por otra parte, con el restablecimiento de la fracción XXIII del artículo 73 de nuestra Carta Magna, se faculta al Congreso para expedir leyes que vayan encaminadas a establecer las bases de coordinación que en materia de seguridad pública guiarán la relación entre los ámbitos de gobierno.

En virtud de este nuevo marco legal en materia de seguridad pública, en diciembre de 1995 se promulgó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la cual se dispone la integración y el funcionamiento de ese sistema.

En 1996 se publicó el decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000, en el que se establecen las siguientes líneas de acción:

- Desarrollar normas para profesionalizar y hacer eficientes las funciones de los miembros de las instituciones de seguridad pública.
- Optimizar la fuerza policial.
- Instalar y operar el Sistema de Información sobre Seguridad Pública.
- Instaurar el servicio civil de carrera policial.
- Constituir y operar la Academia Nacional de Seguridad Pública.
- Reformar sistemas y métodos en el tratamiento penitenciario y de internación.
- Ampliar la infraestructura carcelaria y dignificar la existente, y
- Revisar y actualizar las leyes de la materia.

El citado programa preveía que el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en el mismo, debía apoyarse en recursos suficientes, óptimamente utilizados, con criterios transparentes de presupuestación y evaluación, determinados a partir de las fórmulas de cobertura que proponga el Sistema Nacional de Seguridad Pública, procurándose en el mediano plazo la suficiencia de recursos presupuestales para los programas de seguridad pública en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Para alcanzar lo anterior, y con base en el artículo 21 constitucional, se establecieron los Convenios de Coordinación que celebraron las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo del gobierno federal y cada uno de los gobiernos de las entidades federativas.

El financiamiento de los programas que se estipulan en los Convenios de Coordinación se realiza de manera conjunta entre la Federación y los gobiernos de los estados correspondientes, ya que así lo establece la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 10 inciso IV.

Con el propósito de coordinar la participación de los gobiernos federal y estatales en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 1997 se firman los “Convenios de Coordinación en Materia de Seguridad Pública”. En ellos se determinaron las aportaciones de cada ámbito de gobierno, el destino que se daría a los recursos, los compromisos adquiridos por los gobiernos de los estados, así como los mecanismos de evaluación y control de su ejercicio.

Para cumplir con lo anterior, el gobierno federal presupuestó en el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, los recursos correspondientes a sus aportaciones al sistema de seguridad pública.

Por último, a partir de 1998, en los convenios de coordinación se incorporó una cláusula donde se establecía la constitución de un Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, el cual sería compuesto con recursos del estado, así como los que corresponda al gobierno federal transferir por conducto de la Secretaría de Gobernación a través del Ramo 04. Para el año 1999 esos recursos ya fueron presupuestados en el Fondo de Aportaciones Federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.<sup>44</sup>

En este proceso se puede ver que la descentralización de recursos presupuestales para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal ha estado orientada a garantizar la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre la base de acuerdos de coordinación intergubernamental para poner

---

<sup>44</sup> Ibidem



en ejecución una serie de lineamientos de acción para integrar y optimizar los recursos y los sistemas de seguridad pública de los niveles Federal y Estatal.

Asimismo, la transferencia de recursos presupuestales a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se ha dado en un marco de convenios de coordinación intergubernamental en los que el Gobierno Federal observó con mayor formalidad la autonomía de los gobiernos locales en materia de seguridad pública, ya que en las constituciones locales se dispone que los Ejecutivos Estatales y los ayuntamientos tendrán el mando de la fuerza pública y el control de la seguridad pública en sus respectivas jurisdicciones. Cualquier acuerdo que hubiera alterado estos ordenamientos, sin lugar a dudas, hubiera originado un conflicto político entre órdenes de gobierno y hubiera ido en contra del propósito de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

### **3.3.5.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones Múltiples.**

Los recursos de este Fondo están destinados a la operación de programas de asistencia social y de construcción de infraestructura educativa que hasta antes de 1998 habían operado de la siguiente manera:

#### **Asistencia Social.**

El 31 de enero de 1961 se creó por Decreto del Presidente Adolfo López Mateos el organismo descentralizado Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) con el propósito, entre otros, de ofrecer desayunos escolares a niños en edad escolar de las zonas urbanas marginadas y rurales del país.

Posteriormente, el 15 de julio de 1968 se creó el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) orientado a la atención de niñas y niños huérfanos abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades.

El 30 de diciembre de 1975, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, y debido al incremento de los servicios que demandaba la niñez mexicana y sus familias, se reestructuró el INPI dando origen al Instituto para la Infancia y la familia, el cual replanteaba sus objetivos y funciones de tal manera que amplió su campo de atención, formalizando la extensión del bienestar social a la familia.

El 10 de enero de 1977, en el gobierno de José López Portillo, se dispuso la fusión de estas dos instituciones asistenciales para dar origen al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En 1986, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se promulgó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, que ampliaba las facultades del DIF al otorgarle el carácter de coordinador de los esfuerzos asistenciales de los sectores gubernamentales, así como de las instituciones y organismos privados cuyo trabajo se realiza en el campo de la asistencia social. De igual manera, en

esa ley se establecía la celebración de convenios entre los distintos ámbitos de gobierno con el propósito de:

- Establecer programas conjuntos.
- Promover la conjunción de los ámbitos de gobierno en la aportación de recursos financieros.
- Distribuir y coordinar acciones entre las partes, de manera proporcional y equitativa.
- Procurar la integración y fortalecimiento de los regímenes de asistencia privada y,
- Consolidar los apoyos a los patrimonios de la Beneficencia Pública en las Entidades Federativas.

Para 1995, derivado de los procesos de descentralización, el gobierno de Ernesto Zedillo suscribió acuerdos de coordinación mediante los cuales se transfirieron recursos económicos a los gobiernos de los estados para la realización de programas encaminados a la asistencia social tales como:

- Raciones Alimenticias.
- Asistencia Social y Alimentaria a Familias.
- Cocinas Populares.
- Unidades de Servicios Integrales y Atención a Población en Desamparo.

### **Infraestructura Educativa.**

El 10 de febrero de 1944, por acuerdo presidencial se dispuso confiar a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, el cumplimiento de un programa de construcciones escolares. Posteriormente, el 17 de febrero del mismo año, frente a la situación de emergencia que enfrentaba el país a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, se facultó a la Secretaría de Educación Pública mediante decreto presidencial para llevar a cabo la construcción de escuelas en todo el territorio nacional.

El 23 de marzo del mismo año, se formuló la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), En esa ley se definió a esa institución como un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, el cual tenía a su cargo las funciones de organización, dirección y ejecución de los programas federales relativos a la construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en general. En ese mismo ordenamiento legal, se establecía que el organismo adecuara progresivamente sus acciones a una estrategia de descentralización, transfiriendo la realización de los programas federales a los estados y municipios.

El 27 de marzo de 1985, se publicó el reglamento de esa ley donde se establecieron las normas generales de operación del CAPFCE, así como su estructura orgánica.

Derivado de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, el CAPFCE formalizó un convenio para la federalización de la construcción de escuelas en el nivel básico con los gobiernos estatales, con la intención de que fueran estos últimos los encargados de las acciones de construcción, equipamiento y rehabilitación de los espacios educativos correspondientes a los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

Como consecuencia de estas políticas federales, a partir de 1996 las jefaturas de zona del CAPFCE existentes en cada estado, se fueron transformando gradualmente en organismos estatales, creándose en cada estado el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE) como un organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal. Este proceso concluyó en 1999.

Los recursos correspondientes a estos dos rubros se canalizaban principalmente a través de los Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación 11 Educación Pública, y 12 Salud. En 1998, el Poder Legislativo propuso una reducción de 2013.7 millones de pesos del ramo 11 y 1688.7 millones de pesos del ramo 12 para conformar, con estos recursos el Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33.<sup>45</sup>

La transferencia de recursos presupuestales a través de este fondo estuvo condicionada al cumplimiento de ciertos programas asistenciales y a la creación de un organismo descentralizado en cada Estado que se encarga de efectuar la construcción de escuelas e instalaciones educativas, lo cual, si bien fortaleció la capacidad de gestión de los gobiernos locales, también ha tenido impactos en la operación de las Administraciones Públicas Estatales al ampliar sus estructuras e incrementar sus gastos de operación y las burocracias estatales.

### **3.3.6.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.**

#### **Educación para Adultos.**

En 1944 el gobierno federal expidió la Ley que establecía la Campaña Nacional contra el Analfabetismo; en ésta se señalaba la obligación de todo mexicano alfabeto que se encontrara entre los 18 y los 60 años de edad, de enseñar a leer y a escribir cuando menos a otro habitante de la República que no supiera hacerlo, Esa campaña nacional contra el analfabetismo fue ratificada y prolongada sucesivamente hasta 1975.

---

<sup>45</sup> Ibidem

En 1975 se publicó la Ley Nacional de Educación para Adultos, adoptándose en ella medidas permanentes contra el analfabetismo y estableciéndose como objetivos principales los siguientes:

- Dar bases para que toda persona pueda alcanzar, como mínimo, el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes al de la educación general básica, que comprenderá la primaria y la secundaria;
- Favorecer la educación continua mediante la realización de estudios de todos los tipos y especialidades y de actividades de actualización, de capacitación en y para el trabajo, y de formación profesional permanente;
- Fomentar el auto didactismo.

Por otra parte, en esa misma ley se estableció el nivel de competencias entre la federación, los estados y los municipios, destacando las siguientes:

Competencias concurrentes:

- Promover, establecer, organizar y sostener servicios permanentes de educación para adultos;
- Investigar las necesidades de los distintos grupos sociales para determinar el contenido de los planes y programas de estudio para adultos;

Facultades exclusivas del Poder Ejecutivo Federal, quien las ejercerá por conducto de la Secretaría de Educación Pública:

- Formular planes y programas de estudios;
- Autorizar, y en su caso, elaborar los libros de texto y otros materiales pedagógicos de apoyo;
- Acreditar y certificar conocimientos, así como expedir constancias y certificados de estudio;
- Evaluar periódicamente los planes, programas, métodos y procedimientos que se apliquen; y
- Vigilar el cumplimiento de esa ley y de sus disposiciones reglamentarias.

Por último, en el artículo tercero transitorio de esa ley se establecía la creación de una Comisión Coordinadora de la Ley Nacional de Educación para Adultos, la cual sería la encargada de encauzar las actividades que las distintas entidades, dependencias y organismos realicen en aplicación de la misma.

En 1981, en el gobierno de José López Portillo, se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) como un organismo público descentralizado, gobernado por una junta directiva y un director general; su principal objetivo fue el de promover, organizar e impartir educación básica para adultos. El patrimonio de

ese Instituto se conformó principalmente con asignaciones del gobierno federal y aportaciones de los gobiernos estatales y municipales.

En 1993, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari publicó la Ley General de Educación, la cual en su artículo segundo transitorio abroga la Ley Nacional de Educación para Adultos. En esta nueva ley se recogieron las obligaciones del Estado Mexicano de prestar servicios de educación para adultos, la cual se define como aquella que está destinada a individuos de 15 años o más, que no hayan cursado o concluido la educación básica.

En el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se estableció como estrategia la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos estatales, con el objeto de transferirles los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo.

Aún cuando en 1998 se crea dentro de la ley de Coordinación Fiscal el Fondo para la Educación Tecnológica y de adultos, en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999 no se incluyeron recursos del Ramo 33 para este fondo. Dichos recursos se aprovisionaron (1061.9 millones de pesos para la educación para adultos) en el Ramo 11 Educación Pública, los cuales serían transferidos a los estados a través del Ramo 33, condicionados a la previa formalización de los convenios de coordinación.

El objetivo principal de estos convenios fue establecer las bases, compromisos y responsabilidades de las partes, para la descentralización, organización y operación de los servicios de educación para adultos, a través de las transferencias al organismo público descentralizado, que de manera expresa constituirían los estados con los recursos humanos, materiales y financieros, con los que el INEA había venido prestando esos servicios por conducto de sus delegaciones en las propias entidades federativas.

### **Educación Tecnológica.**

Como consecuencia del avance científico y tecnológico, así como del desarrollo económico del país, en 1978 se creó por decreto presidencial de José López Portillo el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) como un Organismo Público Descentralizado teniendo como principal objetivo contribuir al desarrollo nacional mediante la preparación del personal profesional calificado a nivel postsecundaria que demande el sistema productivo nacional. Se determinó que dicho colegio fuera administrado por una Junta Directiva, un Director General y los Directores de los Planteles. El patrimonio de ese organismo se constituyó principalmente con los subsidios que le fueron otorgados por los tres ámbitos de gobierno.

Más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 de Carlos Salinas de Gortari, estableció entre sus objetivos, elevar la escolaridad de la población,

descentralizar la educación y adecuar la función educativa a las características y requerimientos de los diversos sectores de la sociedad.

Por otra parte, en el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990 – 1994, se buscó fortalecer la vinculación de la educación media superior con las necesidades del desarrollo nacional y regional, así como propiciar una mayor participación y corresponsabilidad de los gobiernos estatales y de la sociedad en su conjunto.

Todos esos antecedentes generaron que en 1993 se dispusiera la reforma al decreto de 1978 que crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica en la que se especifican las acciones a realizar por el organismo, entre las que destacan las siguientes:

- Impartir educación profesional técnica a nivel postsecundaria, conforme a los requerimientos y necesidades del sector productivo y de la superación profesional del individuo;
- Promover la creación de servicios y la realización de actividades que se vinculen al sistema nacional de producción de bienes y servicios, mediante la interacción con los sectores productivos público, social y privado;
- Desarrollar y operar servicios de formación para el trabajo, consistentes en capacitación, actualización o especialización técnica de los recursos humanos necesarios para elevar los niveles de calidad en la producción;
- Establecer sistemas de extensión a fin de proporcionar servicios profesionales de apoyo y asesoría a entidades y organismos de los sectores público, social y privado, respecto al desarrollo de proyectos productivos, así como para la solución de problemas específicos de la actividad técnica;
- Asesorar y apoyar a los alumnos y egresados del Colegio, interesados en crear microempresas como alternativa de empleo y desarrollo profesional;
- Implementar un programa de servicios de apoyo a la comunidad, dentro y fuera de los planteles;
- Elaborar y editar libros de texto y de consulta, así como otros materiales didácticos que contribuyan a la difusión del conocimiento técnico y científico;
- Promover el intercambio científico y técnico con organismos e instituciones educativas nacionales e internacionales.

En ese decreto se planteó que la operación del CONALEP se realizaría de manera desconcentrada a través de representaciones regionales o estatales, las cuales se organizarían y funcionarían de acuerdo a lo establecido en el estatuto orgánico. De las atribuciones que se les confirieron a estas representaciones destaca la que le otorga el derecho de administrar los recursos que le han sido asignados para el desarrollo de los proyectos de su competencia, vigilando su correcta y óptima utilización, administración que anteriormente era realizada por una comisión interna a través de las distintas unidades administrativas.

Para 1998, se crea dentro de la Ley de Coordinación Fiscal el Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos; no obstante, en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999 no se incluyeron recursos en el Ramo 33 para este fondo. Los recursos se aprovisionaron (1251.2 millones de pesos para la educación tecnológica) en el ramo 11 Educación Pública, los cuales serían transferidos a las entidades federativas a través del Ramo 33, previa formalización de los convenios de coordinación.

El objetivo primordial de esos convenios fue establecer las bases, compromisos y responsabilidades del gobierno federal y de los gobiernos locales para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que permitiera a los gobiernos de los estados contar con los elementos suficientes para el ejercicio de las facultades que se otorgan en el convenio.<sup>46</sup>

Como se puede ver, la transferencia de recursos para la educación para adultos estuvo claramente condicionada a la firma de convenios para que los estados asumieran la operación de los planes y programas elaborados en el nivel general y a la creación de un organismo descentralizado en cada estado con los impactos ya comentados en el fondo anterior.

Una situación similar tuvo lugar en el caso de la transferencia de recursos presupuestales, humanos y materiales para que los estados se hicieran cargo de la educación tecnológica.

En este caso la descentralización se llevó a cabo siguiendo la forma de acuerdos intergubernamentales, pero con fuertes medidas de control y criterios de imposición por parte del Gobierno Federal, lo cual demuestra que se trata de procesos verticales que tuvieron resistencia para ser aceptados por los gobiernos estatales.

---

<sup>46</sup> Ibidem.

### **3.3.7.- Antecedentes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.**

Este fondo se crea a iniciativa del Poder Legislativo Federal con el propósito de fortalecer las haciendas públicas municipales para apoyar el cumplimiento de sus obligaciones financieras y la atención de sus necesidades de seguridad pública.

Con relación a este fondo no se encuentra ningún programa u organismo que pueda identificarse como antecedente.<sup>47</sup>

### **Conclusiones.**

Como se puede ver en el contenido de este capítulo, la configuración del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación en los años noventa como una fórmula presupuestal para instrumentar y dar viabilidad a los diferentes procesos de descentralización de funciones, que en esos años estaban a cargo de dependencias y organismos públicos del gobierno federal, hacia los gobiernos estatales y municipales, ha sido la expresión de las políticas de descentralización del gasto público y simplificación del aparato público federal que en el período citado estaban en pleno proceso de ejecución atendiendo a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales que sugerían la reducción del gasto operativo para sanear y racionalizar las finanzas públicas y la descentralización de funciones de carácter social.

Con la descripción de los antecedentes de cada Fondo de Aportaciones se responde a la pregunta sobre los antecedentes del Ramo 33 y se siguen aportando elementos para confirmar la hipótesis de que los procesos de descentralización de funciones y recursos se han caracterizado por mantener criterios centralizadores en su diseño e instrumentación, política, administrativa y financiera.

En ese sentido, la revisión de los antecedentes de la integración de cada uno de los Fondos de Aportaciones hace evidente los mecanismos jurídicos y administrativos que se aplicaron para establecer la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en la instrumentación de las políticas de descentralización de funciones y recursos, así como la integración de los recursos financieros para dar viabilidad y factibilidad a la operación de funciones transferidas de tanta complejidad y que requieren montos importantes como los servicios de educación y salud y que, actualmente, son los principales rubros de gasto de los gobiernos estatales, ya que representan en promedio el 80% de los presupuestos estatales.

---

<sup>47</sup> Ibidem.



Por otra parte, la naturaleza jurídica y económica así como las características de la figura de los Fondos de Aportaciones Federales que integran el ramo 33, como Transferencias Condicionadas, explican en gran medida sus condiciones de asignación, ejercicio y control, aspectos que se abordarán con mayor detalle en el capítulo siguiente.

De esta manera, la transferencia de recursos para las Entidades Federativas y Municipios quedó regulada por la Ley de Coordinación Fiscal, y sus montos asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para ser transferidos a los Gobiernos Estatales y ejercidos por estos conforme se explica en el capítulo siguiente.

#### **4. LA OPERACIÓN FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO.**

El contenido de este capítulo se refiere a la descripción de los procesos de operación financiera, presupuestal y administrativa de la descentralización del gasto público federal a través de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este capítulo tiene como propósito inicial describir los procesos de descentralización de funciones y recursos de cada Fondo de Aportaciones Federales para precisar su marco normativo, los criterios establecidos para la determinación de los montos de recursos a transferir, el destino específico de los recursos, su procedimiento de radicación, las obligaciones de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio y rendición de cuentas de los recursos descentralizados, así como la evolución histórica de los montos de recursos transferidos a través de cada Fondo de Aportaciones Federales durante el periodo de estudio, con objeto de determinar la importancia financiera que tienen esos recursos para los presupuestos estatales y municipales.

El segundo propósito es obtener una serie de conclusiones específicas que permitan responder a la cuarta pregunta de investigación referente a los procesos financieros y administrativos que ha seguido el gobierno federal para descentralizar funciones y recursos hacia los estados y municipios y demostrar que en la formulación y ejecución de esa política se han mantenido criterios centralizadores en la asignación, ejercicio y control de los recursos presupuestales transferidos.

A partir del año 2001 y hasta la fecha, los Fondos de Aportaciones Federales están integrados tal como se muestra en el siguiente Cuadro.

<b>Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación</b>		
<b>No.</b>	<b>Fondo Original</b>	<b>Fondo Derivado</b>
I	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	
II	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)	
III	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	1. Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
		2. Fondo para la Infraestructura Social Municipal (Fism)
IV	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)	
V	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	1. Asistencia Social
		2. Infraestructura Educativa Básica
		3. Infraestructura Educativa Superior
VI	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	1. Educación Tecnológica
		2. Educación de Adultos
VII	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	

#### **4.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).**

En este Fondo se encuentran los recursos que el gobierno federal transfiere anualmente a los gobiernos estatales en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), como apoyo financiero para que ejerzan las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan en los Artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

##### **4.1.1. Marco Normativo Básico del FAEB.**

Las disposiciones legales y administrativas que regulan la integración y operación de este Fondo son las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Educación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Presupuestos de Egresos de la Federación.
- Acuerdos por los que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la administración de los recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

- Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.
- Convenios que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebraron la Federación y los Gobiernos de los Estados, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Convenios que celebraron los Gobiernos Estatales y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

Como se expuso en el capítulo anterior, la mayor parte de los lineamientos e instrumentos jurídicos y administrativos que han servido para negociar y conducir la descentralización de los diferentes servicios educativos, fueron formulados por el gobierno federal, por lo que éste se reservó la definición de la política educativa a nivel nacional y el diseño de la normatividad para su operación, así como la regulación de la transferencia de los recursos financieros correspondientes, mientras los Estados sólo suscribieron los Convenios respectivos.

#### **4.1.2.- Criterios para la determinación de los recursos.**

El monto de este Fondo es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de los siguientes elementos señalados en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal:

- El denominado presupuesto histórico, que consiste en el registro común de escuelas y plantilla de personal, utilizados para calcular la transferencia de recursos federales a las Entidades Federativas, mismo que fue realizado con base en la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal así como de los Convenios respectivos que de conformidad con el Acuerdo Nacional, fueron formalizados por la Federación y las Entidades Federativas<sup>48</sup>, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales, así como las erogaciones correspondientes a aportaciones de seguridad social.
- El incremento que se haya registrado al presupuesto histórico en el ejercicio fiscal inmediato anterior, que se refiere a los recursos presupuestarios que se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio fiscal del año inmediato anterior, considerando los siguientes elementos:
  - Los recursos correspondientes al FAEB que hayan sido transferidos del Ramo General 25 (Previsiones y Aportaciones para los sistemas de

---

<sup>48</sup> Según se establece en el artículo tercero transitorio del decreto que adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal publicado en el DOF el 29 de diciembre de 1997.

Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) al Ramo General 33, en el ejercicio inmediato anterior, los cuales consideran: el incremento a las percepciones salariales, la creación de plazas autorizadas y otras medidas de carácter laboral.

- Por la variación que resulte en el ejercicio que se presupueste de la aplicación de las medidas autorizadas en el ejercicio anterior relativas a las previsiones citadas (en el inciso anterior), lo que nos daría el complemento a la anualidad; es decir, los recursos que complementarían las previsiones salariales autorizadas en el ejercicio anterior para los meses de enero a mayo (1° quincena) del ejercicio que se esté presupuestando.
- Del ajuste inflacionario que se determine en la presupuestación del ejercicio aplicado a los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al registro común de escuelas.

Es importante señalar que en la práctica el cumplimiento de estas disposiciones y la aplicación de esos criterios da lugar a negociaciones entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, en las cuales los gobiernos estatales permanecen al margen y a la expectativa para conocer los efectos presupuestales y laborales que tendrán que afrontar.

Adicionalmente a estos conceptos, existe una aportación adicional que el gobierno federal transfiere a algunos estados mediante este fondo; dicha aportación es denominada “Carga Elevada”, la cual se define como la “aportación realizada por el Gobierno Federal, a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, con el objetivo de corregir la inequidad generada por la asimetría en la participación del financiamiento del gasto en educación básica que hacen las Entidades Federativas con recursos estatales y el que realiza el Gobierno Federal”<sup>49</sup>. Esto es importante porque significa que, de parte del gobierno federal, hay un reconocimiento de que en la asignación de los montos de este Fondo a los estados se presentan situaciones de inequidad e insuficiencia que les han generado graves problemas presupuestales.

Por último, cabe mencionar que en el Artículo 28 de la LCF, se estipulan reuniones periódicas anuales entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas a fin de analizar alternativas y propuestas del orden presupuestario, así como en materia educativa, encaminadas a lograr una mayor equidad y una mejor utilización de los recursos transferidos. Es importante comentar que, no obstante lo previsto en la ley, en la práctica la formulación de alternativas y propuestas de financiamiento han sido aspectos difíciles de acordar entre ambos órdenes de gobierno, ya que generalmente esas reuniones terminan con la adopción por parte de los Estados

---

<sup>49</sup> Perfil de la Educación en México, Secretaría de Educación Pública. México 2000 p. 50.

de los criterios y lineamientos del gobierno federal, tanto en materia de política educativa como en materia de asignaciones presupuestales.

#### **4.1.3. Destino de los recursos.**

En el Artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que los recursos de este Fondo están destinados para el financiamiento de la operación de los servicios de educación básica y normal, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. De las principales funciones establecidas en los mencionados artículos encontramos como principales atribuciones de las autoridades educativas locales las siguientes:

- Prestar servicios de educación inicial<sup>50</sup>, básica<sup>51</sup> -incluyendo la indígena-especial<sup>52</sup> y Normal.
- Proponer a la SEP los contenidos regionales a incluir en planes y programas de estudio.
- Ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo, respecto del fijado por la SEP.
- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica de conformidad con las disposiciones de la SEP.
- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de acuerdo con lo dispuesto por la SEP.
- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación.

Es importante comentar que la transferencia de funciones y de recursos humanos para la prestación de los servicios de educación para los gobiernos estatales representó un crecimiento mayúsculo en el número de servidores públicos y, en consecuencia, en sus gastos de operación y en el aumento de la complejidad de sus relaciones laborales y prestaciones sociales, por lo que casi el 90% de los recursos de este Fondo de Aportaciones están destinados a cubrir todos esos rubros de gasto.

Por otra parte, en el convenio de descentralización de los servicios de educación básica y normal estaba prevista la creación en el ámbito local, de organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal que se encargaran de la prestación de esos servicios, por lo que el cumplimiento de ese compromiso representó para los gobiernos estatales un crecimiento considerable en su aparato

---

<sup>50</sup> La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos (Artículo 40 LGE).

<sup>51</sup> La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria.

<sup>52</sup> La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes (Artículo 41 LGE).

administrativo y un nuevo marco de relaciones políticas y laborales más complejas debido a la incorporación a su burocracia de un gremio numeroso y acostumbrado a las negociaciones laborales en bloque a nivel central con la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal.

#### **4.1.4. Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FAEB hacia las Entidades Federativas.**

En función del grado de complejidad otorgado a la descentralización de la educación, se realizó entre otras cosas el traspaso del personal federal para que éste fuera administrado por las autoridades locales, por lo que la Secretaría de Educación Pública, solicita los recursos correspondientes al capítulo de gasto de servicios personales para pagar la nómina de los maestros a la Tesorería de la Federación en la primera y tercera semana de cada mes, para enviarlo a una cuenta bancaria específica para cada Secretaría de Finanzas de las Entidades Federativas. Las Secretarías de Finanzas de las Entidades Federativas, deberán hacer lo propio con las dependencias y organismos responsables del servicio en los estados, adicionándole la parte que les corresponde.

#### 4.1.5.- Evolución histórica de los recursos.

**Cuadro No. 1**

FONDO I: FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB) COMPORTAMIENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL PERIODO DE 1998 AL 2004 (Cifras a precios corrientes)							
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	875.433.200	1.117.633.647	1.371.362.339	1.567.689.056	1.742.200.270	1.852.547.119	1.996.158.574
Baja California	1.978.923.200	2.521.170.151	3.263.012.052	3.727.296.474	3.862.193.919	4.401.210.376	4.721.274.607
Baja California Sur	623.504.800	803.596.131	1.061.672.969	1.204.573.905	1.301.136.005	1.419.624.967	1.525.555.931
Campeche	861.234.100	1.110.562.923	1.354.811.721	1.545.645.079	1.727.738.828	1.828.445.566	1.966.341.623
Coahuila	2.002.925.300	2.525.599.179	3.164.707.331	3.592.229.471	3.890.547.206	4.218.592.059	4.523.188.618
Colima	580.624.100	734.169.278	935.889.658	1.098.238.676	1.215.987.048	1.314.970.112	1.400.854.137
Chiapas	3.698.308.300	4.723.950.497	5.756.797.959	6.590.097.413	7.389.531.131	7.884.372.330	8.496.256.615
Chihuahua	2.123.224.900	2.678.674.516	3.193.943.258	3.644.687.768	4.081.249.689	4.374.617.107	4.702.800.454
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
Durango	1.585.738.700	1.996.575.571	2.378.970.177	2.710.243.674	3.035.523.321	3.241.118.255	3.473.774.451
Guanajuato	2.690.679.400	3.445.397.867	4.154.424.683	4.760.305.080	5.395.871.826	5.743.456.469	6.193.868.006
Guerro	3.359.982.600	4.285.967.232	5.183.851.384	6.040.831.137	6.816.639.149	7.285.609.027	7.844.902.990
Hidalgo	2.212.987.900	2.807.634.442	3.410.527.557	3.923.586.170	4.430.295.132	4.753.806.195	5.100.889.957
Jalisco	3.525.849.300	4.491.123.568	5.412.148.040	6.218.314.359	6.932.218.562	7.465.892.047	8.036.983.171
México	5.866.393.200	8.108.240.644	10.109.451.198	11.598.095.566	12.249.483.521	13.724.321.147	14.669.621.852
Michoacán	3.432.342.200	4.322.590.277	5.246.362.214	6.017.544.002	6.747.836.207	7.162.728.416	7.677.864.776
Morelos	1.260.113.800	1.618.997.336	1.995.222.486	2.293.566.208	2.595.658.392	2.719.924.079	2.917.519.202
Nayarit	1.062.832.800	1.361.954.267	1.670.381.946	1.916.045.662	2.139.346.335	2.275.582.452	2.435.867.412
Nuevo León	2.418.615.300	2.989.328.681	3.590.461.549	4.074.435.681	4.306.804.974	4.837.367.241	5.184.539.621
Oaxaca	3.354.675.000	4.312.752.981	5.421.838.683	6.425.371.682	7.227.548.838	7.850.160.889	8.469.788.414
Puebla	2.963.860.100	3.774.827.369	4.622.608.642	5.391.921.934	6.001.833.184	6.489.329.053	6.973.736.116
Querétaro	1.080.212.100	1.388.870.491	1.701.779.724	1.960.157.732	2.214.327.100	2.348.480.670	2.525.928.429
Quintana Roo	841.934.800	1.082.563.523	1.337.109.159	1.576.848.643	1.800.211.908	1.975.489.926	2.142.102.642
San Luis Potosí	2.173.961.300	2.764.154.072	3.338.575.510	3.838.309.417	4.321.884.267	4.596.571.933	4.920.851.610
Sinaloa	1.878.799.600	2.403.408.788	2.904.923.785	3.350.987.873	3.779.674.610	4.013.412.334	4.305.390.609
Sonora	1.821.852.200	2.294.570.150	2.754.154.576	3.154.147.715	3.506.914.535	3.770.966.522	4.026.713.452
Tabasco	1.599.304.100	2.047.020.182	2.461.546.455	2.835.985.693	3.185.760.022	3.394.285.894	3.654.116.971
Tamaulipas	2.460.331.200	3.106.600.914	3.844.047.613	4.425.426.018	4.918.542.772	5.268.795.567	5.632.759.651
Tlaxcala	918.611.300	1.158.571.013	1.395.984.777	1.601.515.776	1.788.489.590	1.914.550.342	2.051.122.827
Veracruz	5.528.956.900	7.034.183.062	8.424.700.104	9.550.319.703	10.744.364.016	11.419.971.847	12.258.290.805
Yucatán	1.290.765.200	1.637.060.131	1.995.019.940	2.314.603.999	2.585.357.488	2.751.490.017	2.948.569.165
Zacatecas	1.439.670.100	1.832.826.312	2.196.257.211	2.562.623.689	2.913.365.227	3.148.272.415	3.406.467.312
<b>Total</b>	<b>67.512.647.000</b>	<b>86.480.575.195</b>	<b>105.652.544.700</b>	<b>121.511.645.255</b>	<b>134.848.535.072</b>	<b>145.445.962.373</b>	<b>156.184.100.000</b>

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en el D.O.F. en los años de 1998 a 2004.



Como se puede ver, este fondo ha tenido un comportamiento creciente para todos los Estados y representa el principal concepto de gasto de los gobiernos estatales debido al número de profesores y planteles escolares que les fueron transferidos. Esto se hace aún más evidente en aquellos estados que tienen mayor población como son los casos de Chiapas, Jalisco, México y Veracruz; sin embargo, todos los estados reclaman medidas y cantidades compensatorias para superar el déficit presupuestal que esto les ha ocasionado, ya que tienen que destinar cada vez mayores recursos al gasto corriente en detrimento del gasto de inversión.

Desafortunadamente, para demostrar esos hechos de manera cuantitativa no ha sido posible obtener datos que permitan determinar el volumen de ese déficit presupuestal, ya que los Gobiernos Estatales manejan de manera muy sigilosa esas cifras y les dan un carácter de instrumento político que les sirve para negociar con el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el otorgamiento de apoyos adicionales.

## **4.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).**

En este fondo se encuentran los recursos que el Gobierno Federal transfiere anualmente a las Entidades Federativas en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 29 de la Ley de Coordinación Fiscal, como apoyo financiero para que ejerzan las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan en los Artículos 3°, 13 y 18 de la Ley General de Salud.

### **4.2.1.- Marco Normativo Básico del FASSA.**

Las Normas Jurídicas y Administrativas que regulan el funcionamiento de este Fondo son las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Salud.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Presupuestos de Egresos de la Federación.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.
- Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud.
- Acuerdos por los que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la administración de los recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

En la formulación y contenido de estos instrumentos jurídicos, financieros y administrativos también se pueden encontrar criterios y disposiciones específicas que se refieren a las facultades del gobierno federal para definir y normar la política de salud a nivel nacional y la asignación de responsabilidades operativas a los gobiernos estatales, así como la transferencia hacia los estados, del personal médico, técnico y administrativo y de las instalaciones hospitalarias y sanitarias para la prestación de los servicios de salud.

#### **4.2.2.- Determinación de los recursos.**

El monto de los recursos que integran este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los siguientes elementos establecidos en el artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal:

- Inventario de infraestructura médica y plantilla de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- Recursos presupuestarios con cargo a las Previsiones de Servicios Personales del ejercicio inmediato anterior;
- Recursos presupuestarios transferidos por la Federación en el ejercicio inmediato anterior para cubrir gastos de operación e inversión;
- Otros recursos que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se destinen para promover la equidad de los servicios de salud.

Con respecto a los recursos adicionales que menciona el último punto, su distribución se realiza atendiendo al principio de equidad en los servicios de salud, ya que se incorpora una fórmula de distribución per cápita que considera variables como mortalidad, marginalidad y gasto en salud, para otorgar más recursos a las Entidades Federativas que presentan mayores rezagos.

#### **4.2.3. Destino de los recursos.**

Los recursos de este fondo se destinan al ejercicio de las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13º y 18º de la Ley General de Salud les competen a las Entidades Federativas, destacando las siguientes:

- Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 3º. de la Ley General de Salud, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;

- Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
- Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen;
- Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes.

Lo anterior significa que estos recursos están destinados a la operación de los servicios de salud que se brindan a la población abierta, es decir, a la población que no tiene acceso a los beneficios de los sistemas de salud y asistencia social como los del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE); eso significa que la mayor parte de los recursos de ese Fondo se aplica en el pago de sueldos y prestaciones económicas del personal médico y administrativo, así como en la operación y mantenimiento de las instalaciones hospitalarias y administrativas, por lo que, en la mayoría de los casos resultan insuficientes y obliga a los gobiernos estatales a tener que aportar cantidades adicionales provenientes de sus recursos fiscales propios, generando situaciones de déficit presupuestal.

En los convenios de descentralización de los servicios de salud, también se aprobó la creación de organismos públicos descentralizados de la administración pública de los estados que se hicieran cargo de la prestación de esos servicios, por lo que el efecto en la estructura administrativa de los estados fue considerable. Asimismo, en materia laboral, en este proceso también se dio la transferencia de un gremio sindical políticamente importante que vino a hacer más complejas las relaciones laborales con la burocracia estatal y federal, a partir de las negociaciones en los procesos de homologación salarial y de prestaciones sociales con su consecuente impacto en los presupuestos estatales.

Igual que en el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, no ha sido posible conseguir datos que ilustren la magnitud del déficit presupuestal que origina el gasto en los servicios de salud en los Estados, pero en los presupuestos de Egresos Estatales se puede ver que este concepto de gasto es el segundo en importancia para los Gobiernos Estatales, reduciendo aún más la posibilidad de efectuar gasto de inversión en obras de infraestructura y proyectos productivos.

#### **4.2.4. Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FASSA hacia las Entidades Federativas.**

La Secretaría de Salud solicita los recursos a la Tesorería de la Federación en la primera y tercera semana de cada mes, para enviarla a una cuenta bancaria especificada por la Secretaría de Finanzas de cada Entidad Federativa. Las Secretarías de Finanzas de las Entidades Federativas deberán hacer lo propio con

las dependencias y organismos responsables del servicio en los Estados, adicionando la parte que corresponde a los Estados.

#### **4.2.5.- Evolución histórica de los recursos.**

Este fondo también tiene un comportamiento creciente para todos los Estados y es el segundo concepto de gasto más importante que realizan los gobiernos locales; sin embargo, también este Fondo resulta insuficiente.

**Cuadro No. 2**

FONDO II: FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA) POR ENTIDAD FEDERATIVA							
COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2004.							
(Cifras a precios corrientes)							
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	166,241,400	213,117,267	312,031,151	396,873,950	427,847,829	466,378,025	506,158,806
Baja California	-	331,981,531	456,183,126	565,080,524	588,189,420	668,728,823	735,550,973
Baja California Sur	129,757,300	170,806,108	226,959,956	282,309,863	301,165,733	328,377,212	362,110,465
Campeche	163,940,000	221,546,261	303,552,862	383,292,175	408,078,741	470,517,076	522,993,967
Coahuila	222,561,600	288,316,279	400,157,070	509,631,790	541,966,824	608,985,531	668,924,257
Colima	127,683,000	169,058,017	253,361,102	292,056,541	343,577,163	372,687,755	405,126,292
Chiapas	541,459,300	701,399,664	970,841,858	1,202,318,599	1,236,180,095	1,496,059,482	1,652,319,823
Chihuahua	246,755,000	386,606,745	533,378,202	692,015,338	740,208,497	885,561,699	964,034,022
Distrito Federal	668,274,400	840,824,366	1,174,756,521	1,485,205,678	1,612,512,124	1,796,889,395	1,962,386,641
Durango	233,356,200	307,799,541	421,614,907	537,485,948	589,573,578	677,547,664	750,334,787
Guanajuato	405,393,200	536,076,501	750,892,035	934,522,521	998,827,392	1,154,446,707	1,247,660,929
Guerrero	571,134,800	751,913,398	1,043,474,613	1,280,825,342	1,360,733,863	1,607,176,742	1,736,221,838
Hidalgo	285,629,500	399,526,371	539,120,532	685,965,695	790,017,086	971,332,681	1,072,498,677
Jalisco	687,021,800	901,141,259	1,332,641,307	1,692,753,637	1,755,396,021	1,957,215,439	2,103,785,860
México	1,204,175,500	1,821,636,479	2,405,417,575	3,029,776,734	3,075,592,839	3,595,456,402	3,935,956,800
Michoacán	412,304,500	540,542,240	737,669,907	899,254,820	968,958,807	1,117,527,847	1,220,237,675
Morelos	209,835,500	271,225,923	370,506,485	468,490,208	499,079,731	558,107,570	616,395,625
Nayarit	164,184,800	213,371,530	292,542,873	369,925,706	403,523,232	453,021,785	491,758,812
Nuevo León	364,211,500	456,757,493	611,508,508	773,007,578	815,789,204	913,282,102	1,002,152,675
Oaxaca	417,064,100	551,690,912	747,521,322	947,549,693	996,844,573	1,246,432,717	1,384,713,833
Puebla	389,216,900	495,432,157	685,234,757	844,158,660	911,871,460	1,213,990,002	1,332,260,519
Querétaro	196,144,800	252,676,606	358,487,324	458,695,261	536,492,216	613,479,803	676,759,364
Quintana Roo	171,074,200	232,363,128	336,127,877	427,732,378	435,159,433	498,486,416	538,863,547
San Luis Potosí	207,931,800	296,370,406	415,125,534	530,499,268	550,682,275	666,352,853	721,240,547
Sinaloa	276,259,300	352,098,003	487,342,058	611,336,300	629,585,957	737,836,670	811,212,767
Sonora	341,456,500	442,554,196	598,989,365	774,775,674	788,916,985	906,149,215	971,327,661
Tabasco	278,729,500	374,310,245	535,035,802	652,294,352	697,500,096	779,367,030	835,726,326
Tamaulipas	383,591,100	520,331,640	724,796,542	926,135,427	1,010,515,631	1,104,187,902	1,204,314,062
Tlaxcala	142,164,900	188,933,763	279,012,717	347,545,841	386,695,297	422,415,751	462,874,361
Veracruz	549,640,800	720,587,960	1,003,287,941	1,251,864,850	1,390,650,211	1,750,812,095	1,945,231,217
Yucatán	230,000,200	309,063,919	431,836,347	543,648,896	572,533,388	671,718,753	735,264,016
Zacatecas	158,958,000	206,040,092	283,291,824	347,670,753	394,151,013	452,840,856	487,726,037
<b>Total</b>	<b>10,546,151,400</b>	<b>14,466,100,000</b>	<b>20,022,700,000</b>	<b>25,144,700,000</b>	<b>26,758,816,714</b>	<b>31,163,370,000</b>	<b>34,064,123,181</b>

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los DOF

### 4.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

De acuerdo con lo señalado en capítulos anteriores, este Fondo tiene como antecedentes inmediatos al Programa Nacional de Solidaridad y a los recursos presupuestales del Ramo 26.

Este Fondo de Aportaciones Federales concentra los recursos federales que serán transferidos a estados y municipios para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones destinadas a la población que se encuentre en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

#### 4.3.1. Determinación de los recursos.

El monto de este Fondo se determina anualmente y se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación; se utiliza como base la estimación de la Recaudación Federal Participable (RFP) que se realice para efectos del propio presupuesto, con base en lo que se establezca en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio correspondiente.

Es importante mencionar que la relación referencial del monto de este Fondo con la Recaudación Federal Participable lo deja inamovible ante variaciones en la recaudación, derivadas del desempeño económico del país.

El FAIS está integrado por dos sub-fondos: el *Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)*, al cual, desde 1999 le corresponde un 0.303% de la RFP y el *Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)*, al que se le destina el 2.197% del mismo concepto, porcentajes, que en 1998 fueron del 0.281% y 2.037%, respectivamente. (Ver Cuadro N° 3)

**Cuadro No. 3**  
**Evolución de la Base de Determinación de los Recursos**

<b>FONDO DE APORTACIONES</b>	<b>1998</b>	<b>1999 – 2000</b>
<b>FAIS</b>	<b>2.318 % RFP</b>	<b>2.35 % RFP</b>
<b>FISE</b>	<b>0.281 % RFP</b>	<b>0.303 % RFP</b>
<b>FISM</b>	<b>2.037 % RFP</b>	<b>2.197 % RFP</b>

#### 4.3.2. Distribución de los recursos.

La distribución de este Fondo entre las Entidades Federativas se realiza mediante criterios de pobreza extrema, con una fórmula cuyo cálculo utiliza el Índice General de Pobreza (IGP), el cual sirve para identificar a los hogares clasificados como pobres, el IGP considera indicadores basados en la brecha que tiene cada hogar con respecto de las normas establecidas<sup>53</sup> para las siguientes necesidades básicas:

- a) Ingreso per cápita del hogar con una ponderación de 0.4616.
- b) Nivel educativo promedio por hogar con una ponderación de 0.1250.
- c) Disponibilidad de espacio de la vivienda con una ponderación de 0.2386.
- d) Disponibilidad de drenaje con una ponderación de 0.0608.
- e) Disponibilidad de electricidad – combustible para cocinar con una ponderación de 0.1140.

Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto de las normas de pobreza extrema que corresponde a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_{j,w} = \frac{Z_w - X_{j,w}}{Z_w}$$

En donde:

$P_{j,w}$  = Brecha respecto de la norma de pobreza extrema de la necesidad básica  $w$  para el hogar  $j$  en estudio;

$Z_w$  = Norma establecida para la necesidad básica  $w$ ; y

$X_{j,w}$  = Valor observado en cada hogar  $j$ , para la necesidad básica  $w$ .

Se procede a identificar los hogares que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, para lo cual se calcula la diferencia o brecha entre una norma mínima establecida y las condiciones de vida de los miembros del hogar, por ejemplo, se establece como norma que el ingreso mínimo por persona debiera ser de 419.76 pesos mensuales a precios de 2000, de forma tal que un hogar que sólo disponga de un ingreso promedio de 200 pesos mensuales (a precios de 2000), genera una diferencia de 219.76 pesos, que equivale a una brecha de 0.5235 como proporción de la norma.

---

<sup>53</sup> Estas normas las establece el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual tiene la obligación de publicarlas en el Diario Oficial de la Federación, en el mes de Octubre de cada año, ya que así está dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 34, último párrafo.

La agregación de los productos de cada una de las necesidades básicas nos da como resultado el IGP de cada hogar, el cual al elevarlo al cuadrado y multiplicarlo por el número de miembros de ese hogar, nos da como resultado la Masa Carencial del Hogar. La sumatoria de las Masas Carenciales de los Hogares catalogados como pobres, nos permite obtener la Masa Carencial del Estado, y el cociente de relacionar ésta, con la agregación de todas, nos reporta la participación porcentual del Estado.

La información necesaria para la construcción de las participaciones porcentuales de los Estados la podemos encontrar en los siguientes documentos:

- Artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- XII Censo General de Población y Vivienda (Cuestionario ampliado).
- Acuerdos publicados por la Secretaría de Desarrollo Social en el Diario Oficial de la Federación los meses de Octubre de cada año.



Cuadro No. 4

FONDO III. ii: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2004 (Cifras a precios corrientes)							
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	116,892,564	103,000,463	56,734,590	67,642,901	71,374,053	75,239,754	78,202,602
Baja California	125,861,851	117,712,210	76,714,074	91,463,822	141,305,081	144,391,442	152,137,336
Baja California Sur	99,481,552	74,442,293	17,950,786	21,402,167	29,558,328	30,438,339	31,961,570
Campeche	161,559,071	176,264,085	156,231,226	186,269,668	183,513,013	190,025,552	199,219,455
Coahuila	152,521,109	161,439,696	136,098,767	162,266,359	152,916,666	160,421,856	167,072,109
Colima	105,637,249	84,539,089	31,662,876	37,750,669	46,170,586	48,510,205	50,494,910
Chiapas	685,044,777	1,034,904,320	1,322,319,004	1,576,560,126	2,202,884,488	2,226,839,735	2,359,680,199
Chihuahua	199,508,529	238,510,165	240,765,342	287,057,084	398,038,885	402,450,305	426,227,335
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
Durango	194,309,832	229,983,070	229,185,007	273,250,208	314,379,925	319,500,437	337,628,186
Guanajuato	426,417,781	610,694,949	746,215,832	889,690,099	967,015,677	988,769,915	1,042,092,081
Guerrero	628,684,689	942,460,462	1,196,774,395	1,426,877,164	1,511,694,964	1,525,576,805	1,617,560,787
Hidalgo	311,920,507	422,892,366	491,168,039	585,604,490	617,219,110	637,348,014	668,985,265
Jalisco	341,634,224	471,629,881	557,356,670	664,519,150	611,022,453	629,313,677	660,910,700
México	595,998,417	888,847,252	1,123,964,263	1,340,067,892	1,564,364,291	1,628,952,754	1,702,659,119
Michoacán	450,785,605	650,663,938	800,496,249	954,406,964	997,045,134	1,021,701,007	1,075,777,393
Morelos	150,674,143	158,410,234	131,984,567	157,361,124	217,754,605	227,806,617	237,633,877
Nayarit	142,641,611	145,234,985	114,091,744	136,028,064	162,186,337	167,032,431	175,456,900
Nuevo León	190,666,480	224,007,112	221,069,278	263,574,075	183,468,037	190,092,024	199,047,284
Oaxaca	597,946,194	892,042,071	1,128,303,029	1,345,240,869	1,865,231,408	1,880,018,134	1,994,564,611
Puebla	595,314,844	887,726,034	1,122,441,578	1,338,252,441	1,498,850,465	1,543,248,879	1,621,809,695
Querétaro	184,850,453	214,467,453	208,113,817	248,127,679	257,875,944	264,734,412	278,495,316
Quintana Roo	135,572,606	133,640,145	98,345,218	117,253,967	135,044,664	139,548,504	146,402,301
San Luis Potosí	308,778,449	417,738,648	484,168,964	577,259,709	669,572,720	688,240,379	723,883,590
Sinaloa	179,604,995	205,863,669	196,429,334	234,196,630	309,512,932	322,292,409	336,831,205
Sonora	152,175,013	160,872,015	135,327,820	161,347,182	183,335,937	191,358,396	199,775,118
Tabasco	243,920,919	311,356,974	339,695,918	405,008,956	511,629,871	527,758,228	554,230,603
Tamaulipas	208,244,715	252,839,575	260,225,587	310,258,933	310,518,880	322,774,075	337,631,885
Tlaxcala	146,652,727	151,814,159	123,026,679	146,680,911	156,992,896	165,013,491	171,807,333
Veracruz	831,900,935	1,275,783,117	1,649,447,654	1,966,585,516	2,104,627,478	2,171,786,396	2,280,244,873
Yucatán	262,930,953	342,537,926	382,041,625	455,496,435	399,112,681	417,933,050	435,935,002
Zacatecas	214,167,206	262,553,862	273,418,199	325,988,083	369,469,417	376,837,568	397,668,395
<b>Total</b>	<b>9,142,300,000</b>	<b>12,244,872,218</b>	<b>14,051,768,133</b>	<b>16,753,489,337</b>	<b>19,143,686,926</b>	<b>19,625,954,790</b>	<b>20,662,027,035</b>

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los DOF

Como se puede ver en este cuadro, los Estados con mayor participación porcentual son aquellos en los que el comportamiento del índice general de pobreza de cada hogar y la masa carencial del Estado muestran crecimiento o se han mantenido con cierta estabilidad, durante los años analizados como son los casos de Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz, generalmente reconocidos como los Estados más pobres del país.

Por su parte, los Estados deben distribuir los recursos del FISM entre sus Municipios, con una fórmula igual a la prevista por la Federación para la distribución del FAIS entre las Entidades Federativas, utilizando la información más reciente que al efecto haya emitido el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática. Cuando por falta de información, los Estados no puedan aplicar la fórmula anterior, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación en la primera quincena de enero del ejercicio fiscal que se trate, las variables y fuentes de información correspondientes, para la distribución de los recursos con base en la siguiente fórmula alternativa.

$$IMP = Ri_{11} \times 0.25 + Ri_{22} \times 0.25 + Ri_{33} \times 0.25 + Ri_{44} \times 0.25$$

Donde:

$Ri_{11}$  = Población ocupada del municipio que no percibe ingresos o que éstos son hasta de dos salarios mínimos, entre la población ocupada del estado en la misma condición.

$Ri_{22}$  = Población municipal que no sabe leer y escribir a partir de los quince años, respecto de la población del estado en igual condición.

$Ri_{33}$  = Población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo servicio.

$Ri_{44}$  = Población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

Las variables mencionadas corresponden a las siguientes cuatro necesidades básicas; cada una de ellas será alimentada con su respectiva fuente de información tal como se describe en el Cuadro No. 5.

**Cuadro No. 5**  
**Necesidades Básicas**

<b>Necesidad</b>	<b>Variable y Fuente</b>
Ingreso por trabajo	Población ocupada por municipio, sexo y sector de actividad y su distribución según ingreso por trabajo en salario mínimo, de los Tabulados básicos y síntesis de resultados por entidad federativa, del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.
Educación	Población de 15 años y más por municipio y grupos quinquenales de edad y su distribución según condición de alfabetismo y sexo, del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.
Drenaje	Ocupantes en viviendas particulares por municipio y disponibilidad de energía eléctrica y agua entubada y su distribución según disponibilidad y tipo de drenaje, del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.
Electricidad	Ocupantes en viviendas particulares por municipio y disponibilidad de energía eléctrica y agua entubada y su distribución según disponibilidad y tipo de drenaje, del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000.

En el supuesto de que algún Estado cuente con Municipios de reciente creación, no registrados en el XII Censo General de Población y Vivienda de 2000, éste efectuará la estimación de sus indicadores a partir de las localidades o áreas geoestadísticas básicas que les corresponden y en caso de no disponer de información de este tipo, se recurrirá a las estimaciones oficiales más recientes del Consejo Nacional de Población.

Por último, los Estados calcularán con base en los lineamientos anteriores los coeficientes de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, obligándose a publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal en curso, la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Es importante señalar que la aplicación de esas fórmulas por parte del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Desarrollo Social, se ha vuelto un tema polémico con las entidades federativas, ya que éstas siempre argumentan inequidad en las asignaciones resultantes debido a las diferencias en la información demográfica y socioeconómica que se maneja en el INEGI, CONAPO y los propios Gobiernos Estatales. Por otra parte,

para la mayoría de los municipios esas fórmulas resultan desconocidas o complicadas en su aplicación, por lo que quedan sujetos a las asignaciones resultantes de los cálculos que realicen sus respectivos Gobiernos Estatales.

#### **4.3.3. Destino de los recursos.**

De los recursos que integran este fondo, la parte correspondiente al Estado (FISE), se orientará a la realización de obras y acciones de alcance regional o intermunicipal, en función de que estos recursos son un instrumento importante para la planeación del desarrollo estatal.

Por otra parte, tanto los Estados como los Municipios podrán disponer hasta de un 3% de sus respectivas partes, para destinarlos como gastos indirectos en la realización de las obras que correspondan a cada ámbito de gobierno, en los términos del Artículo 33 de la LCF; es decir, podrán aplicarlos en la formulación de los proyectos y la supervisión técnica necesaria.

De los recursos que integran este fondo, los correspondientes a la parte Municipal (FISM), se enfocan a cubrir exclusivamente el financiamiento de las obras siguientes:

- agua potable,
- alcantarillado,
- drenaje y letrinas,
- urbanización municipal,
- electrificación rural y de colonias pobres,
- infraestructura básica de salud,
- infraestructura educativa,
- mejoramiento de vivienda,
- caminos rurales e
- infraestructura productiva rural.

Adicionalmente al 3% antes mencionado, los Municipios podrán disponer de hasta un 2% de los recursos que por concepto de este fondo les corresponda, para financiar un programa de desarrollo institucional. Lo anterior bajo convenio tripartito con el Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL, el Gobierno del Estado y el Municipio respectivo.

En las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal que identifican el destino de los recursos en obras de infraestructura urbana y social y que restringen la aplicación de los recursos para desarrollo institucional a la celebración de convenios tripartitas con los gobiernos federal y estatales, se puede apreciar la inercia centralista y la aplicación de criterios que no tienen ninguna relación con los propósitos de fortalecimiento político y desarrollo administrativo de los gobiernos locales en un marco de políticas descentralizadoras, ya que impiden el ejercicio autónomo de esos recursos comprobando que se trata de transferencias

condicionadas sujetas a una serie de obligaciones que, a su vez, confirman el supuesto de que se trata de medidas de desconcentración administrativa y delegación del ejercicio de recursos presupuestales de naturaleza federal.

#### **4.3.4. Obligaciones Respecto de la Aplicación de Recursos**

Tanto los Estados como los Municipios cumpliendo con lo establecido en el Artículo 33 de la LCF, tendrán la obligación de:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo, su ubicación, metas y beneficiarios.
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones a realizar.
- Informar a los habitantes, al término de cada ejercicio, los resultados alcanzados.
- Proporcionar a la SEDESOL, la información que le sea requerida sobre la utilización del Fondo (los Municipios lo harán a través de los Estados).
- Que las obras a realizar sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

En estas obligaciones se puede ver un claro propósito del Gobierno Federal de obligar a los Estados y Municipios a ejercer los recursos con apego a los destinos especificados bajo condiciones de transparencia y vinculación con la población beneficiaria, todo esto bajo la supervisión de la Secretaría de Desarrollo Social, todo eso bajo la supervisión de la Secretaría de Desarrollo Social; esto último representa un límite a la Descentralización y la convierte en un proceso delegatorio de funciones y recursos federales.

No obstante que la Ley de Coordinación Fiscal es muy explícita en cuanto a las obligaciones señaladas, sólo algunos Estados y Municipios cumplen con lo dispuesto; en otros, se ha politizado la participación de las comunidades beneficiarias y los gobiernos locales han tomado el control político de los Comités Municipales de Desarrollo Social, así como las asignaciones y la aplicación de los recursos en los proyectos de obras y acciones a realizar. En consecuencia, el propósito de transparencia y vinculación con la población beneficiaria en la realidad no se cumple.

#### **4.3.5. Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FAIS hacia las Entidades Federativas**

Los recursos de este fondo son depositados por la Tesorería de la Federación en las cuentas, que para tales propósitos hayan sido notificadas por los Estados en las fechas calendario, publicadas para tales propósitos por la SHCP el 31 de Enero del año en curso. Los Estados deberán hacer lo propio, contando con 5 días para radicar los recursos que correspondan a sus Municipios, una vez que hayan sido recibidos por estos. En virtud del destino de los recursos de este fondo, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social vigilar el buen desarrollo en la distribución, así como en el control de los recursos correspondientes.

Esos procedimientos comprenden varias actividades de vigilancia por parte del gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, de los recursos transferidos, por lo que se trata de recursos fuertemente controlados que no pierden su naturaleza federal a pesar de que una vez que son recibidos por los estados, deben ser administrados conforme a la normatividad local. Esa situación al principio dio lugar a confusiones y conflictos administrativos y políticos entre los gobiernos federal y estatales y entre éstos y los municipios, por la duplicidad de normas y funciones, la falta de claridad en los tramos de control y la invasión de ámbitos de competencia y autoridad que genera su asignación, ejercicio y control, por lo que fueron varios los casos en que funcionarios estatales y autoridades municipales incurrieron, de manera voluntaria e involuntaria, en situaciones de responsabilidad por desvío de recursos, siendo ya clásicos los ejemplos de la utilización de Fondos para infraestructura urbana que se destinaron para la compra de vehículos para las autoridades y funcionarios municipales.

Cabe señalar que en la práctica se encuentran casos en los que la entrega de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal también ha servido como un instrumento de control político para algunos Gobiernos Estatales que quieren apoyar o castigar a gobiernos municipales, principalmente de oposición, por lo que la asignación, ministración y ejercicio de esos fondos con frecuencia se encuentra vinculada a propósitos políticos.

#### 4.3.6. Evolución histórica de los recursos.

**Cuadro No. 6**

FONDO III: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2004 (Cifras a precios corrientes)							
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Aguascalientes</b>	121,984,307	109,818,841	64,559,160	76,971,895	81,217,630	85,616,470	88,987,940
<b>Baja California</b>	132,746,687	126,931,728	87,294,122	104,078,086	160,793,219	164,305,237	173,119,408
<b>Baja California Sur</b>	101,092,576	76,599,623	20,426,475	24,353,854	33,634,875	34,636,253	36,369,561
<b>Campeche</b>	175,580,310	195,039,996	177,777,909	211,959,112	208,822,272	216,232,990	226,694,874
<b>Coahuila</b>	164,735,526	177,796,083	154,868,875	184,645,379	174,006,220	182,546,491	190,113,916
<b>Colima</b>	108,478,888	88,344,342	36,029,672	42,957,065	52,538,218	55,200,506	57,458,933
<b>Chiapas</b>	803,718,561	1,193,820,975	1,504,687,078	1,793,991,950	2,506,696,048	2,533,955,092	2,685,116,294
<b>Chihuahua</b>	221,116,427	267,445,409	273,970,576	326,646,659	452,934,553	457,954,375	485,010,623
<b>Distrito Federal</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>Durango</b>	214,878,433	257,526,586	260,793,135	310,935,603	357,737,739	363,564,448	384,192,292
<b>Guanajuato</b>	493,388,199	700,375,369	849,130,441	1,012,392,011	1,100,381,972	1,125,136,453	1,185,812,564
<b>Guerrero</b>	736,091,257	1,086,289,132	1,361,827,942	1,623,665,412	1,720,180,888	1,735,977,247	1,840,647,232
<b>Hidalgo</b>	356,001,224	481,921,073	558,907,646	666,368,332	702,343,093	725,248,081	761,248,595
<b>Jalisco</b>	391,655,153	538,613,156	634,224,704	756,166,534	695,291,822	716,105,686	752,060,423
<b>México</b>	696,870,515	1,023,925,580	1,278,976,175	1,524,883,810	1,780,114,123	1,853,610,325	1,937,481,923
<b>Michoacán</b>	522,627,512	746,867,793	910,896,961	1,086,034,324	1,134,552,952	1,162,609,248	1,224,143,597
<b>Morelos</b>	162,519,324	174,272,175	150,187,263	179,063,637	247,786,305	259,224,644	270,407,234
<b>Nayarit</b>	152,880,970	158,946,562	129,826,746	154,788,421	184,554,321	190,068,765	199,655,098
<b>Nuevo León</b>	210,506,721	250,575,277	251,558,122	299,924,983	208,771,093	216,308,630	226,498,958
<b>Oaxaca</b>	699,207,682	1,027,641,833	1,283,913,324	1,530,770,220	2,122,475,430	2,139,301,472	2,269,645,666
<b>Puebla</b>	696,050,286	1,022,621,366	1,277,243,489	1,522,817,980	1,705,564,935	1,756,086,571	1,845,482,129
<b>Querétaro</b>	203,527,984	239,478,628	236,815,905	282,348,292	293,440,992	301,245,348	316,904,092
<b>Quintana Roo</b>	144,398,766	145,459,300	111,908,532	133,425,088	153,669,395	158,794,383	166,593,424
<b>San Luis Potosí</b>	352,231,022	475,926,205	550,943,291	656,872,677	761,917,069	783,159,284	823,718,241
<b>Sinaloa</b>	197,233,882	229,470,599	223,519,952	266,495,938	352,199,513	366,741,476	383,285,395
<b>Sonora</b>	164,320,240	177,135,749	153,991,602	183,599,433	208,620,775	217,749,654	227,327,171
<b>Tabasco</b>	274,407,511	352,181,721	386,545,196	460,865,903	582,191,478	600,544,183	630,667,505
<b>Tamaulipas</b>	231,599,106	284,113,556	296,114,687	353,048,399	353,344,197	367,289,571	384,196,501
<b>Tlaxcala</b>	157,693,967	166,599,538	139,993,945	166,910,459	178,644,624	187,771,383	195,502,200
<b>Veracruz</b>	979,933,440	1,474,014,181	1,876,931,787	2,237,807,824	2,394,887,890	2,471,309,053	2,594,725,618
<b>Yucatán</b>	297,217,933	388,451,792	434,731,025	518,316,380	454,156,442	475,572,428	496,057,126
<b>Zacatecas</b>	238,705,591	295,413,335	311,126,763	370,946,840	420,424,917	428,809,249	452,512,967
<b>Total</b>	10,403,400,000	13,933,617,503	15,989,722,500	19,064,052,500	21,783,895,000	22,332,674,996	23,511,637,500

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en el DOF

Nota: Las cifras de 1998 fueron tomadas de la aclaración al acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las Entidades Federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33. Publicada por la SHCP en el DOF el 01 de Julio de 1998.

**Cuadro No. 7**

FONDO III. i: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)							
COMPORTAMIENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL PERIODO DE 1998 AL 2004							
(Cifras a precios corrientes)							
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	5,091,743	6,818,378	7,824,570	9,328,994	9,843,577	10,376,716	10,785,338
Baja California	6,884,836	9,219,518	10,580,048	12,614,264	19,488,138	19,913,795	20,982,072
Baja California Sur	1,611,024	2,157,330	2,475,689	2,951,687	4,076,547	4,197,914	4,407,991
Campeche	14,021,239	18,775,911	21,546,683	25,689,444	25,309,259	26,207,438	27,475,419
Coahuila	12,214,417	16,356,387	18,770,108	22,379,020	21,089,554	22,124,635	23,041,807
Colima	2,841,639	3,805,253	4,366,796	5,206,396	6,367,632	6,690,301	6,964,023
Chiapas	118,673,784	158,916,655	182,368,074	217,431,824	303,811,560	307,115,357	325,436,095
Chihuahua	21,607,898	28,935,244	33,205,234	39,589,575	54,895,668	55,504,070	58,783,288
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
Durango	20,568,601	27,543,516	31,608,128	37,685,395	43,357,814	44,064,011	46,564,106
Guanajuato	66,970,418	89,680,420	102,914,609	122,701,912	133,366,295	136,366,538	143,720,483
Guerrero	107,406,568	143,828,670	165,053,547	196,788,248	208,485,924	210,400,442	223,086,445
Hidalgo	44,080,717	59,028,707	67,739,607	80,763,842	85,123,983	87,900,067	92,263,330
Jalisco	50,020,929	66,983,275	76,868,034	91,647,384	84,269,369	86,792,009	91,149,723
México	100,872,098	135,078,328	155,011,912	184,815,918	215,749,832	224,657,571	234,822,804
Michoacán	71,841,907	96,203,855	110,400,712	131,627,360	137,507,818	140,908,241	148,366,204
Morelos	11,845,181	15,861,941	18,202,696	21,702,513	30,031,700	31,418,027	32,773,357
Nayarit	10,239,359	13,711,577	15,735,002	18,760,357	22,367,984	23,036,334	24,198,198
Nuevo León	19,840,241	26,568,165	30,488,844	36,350,908	25,303,056	26,216,606	27,451,674
Oaxaca	101,261,488	135,599,762	155,610,295	185,529,351	257,244,022	259,283,338	275,081,055
Puebla	100,735,442	134,895,332	154,801,911	184,565,539	206,714,470	212,837,692	223,672,434
Querétaro	18,677,531	25,011,175	28,702,088	34,220,613	35,565,048	36,510,936	38,408,776
Quintana Roo	8,826,160	11,819,155	13,563,314	16,171,121	18,624,731	19,245,879	20,191,123
San Luis Potosí	43,452,573	58,187,557	66,774,327	79,612,968	92,344,349	94,918,905	99,834,651
Sinaloa	17,628,887	23,606,930	27,090,618	32,299,308	42,686,581	44,449,067	46,454,190
Sonora	12,145,227	16,263,734	18,663,782	22,252,251	25,284,838	26,391,258	27,552,053
Tabasco	30,486,592	40,824,747	46,849,278	55,856,947	70,561,607	72,785,955	76,436,902
Tamaulipas	23,354,391	31,273,981	35,889,100	42,789,466	42,825,317	44,515,496	46,564,616
Tlaxcala	11,041,240	14,785,379	16,967,266	20,229,548	21,651,728	22,757,892	23,694,867
Veracruz	148,032,505	198,231,064	227,484,133	271,222,308	290,260,412	299,522,657	314,480,745
Yucatán	34,286,980	45,913,866	52,689,400	62,819,945	55,043,761	57,639,378	60,122,124
Zacatecas	24,538,385	32,859,473	37,708,564	44,958,757	50,955,500	51,971,681	54,844,572
<b>Total</b>	<b>1,261,100,000</b>	<b>1,688,745,285</b>	<b>1,937,954,367</b>	<b>2,310,563,163</b>	<b>2,640,208,074</b>	<b>2,706,720,206</b>	<b>2,849,610,465</b>

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los DOF en los años de 1998 a 2004.

Nota: Las cifras de 1998 fueron tomadas de la aclaración al acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las Entidades Federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33. Publicada por la SHCP en el DOF el 01 de Julio de 1998.



Cuadro No. 8

FONDO III. ii: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2004 (Cifras a precios corrientes)							
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	116,892,564	103,000,463	56,734,590	67,642,901	71,374,053	75,239,754	78,202,602
Baja California	125,861,851	117,712,210	76,714,074	91,463,822	141,305,081	144,391,442	152,137,336
Baja California Sur	99,481,552	74,442,293	17,950,786	21,402,167	29,558,328	30,438,339	31,961,570
Campeche	161,559,071	176,264,085	156,231,226	186,269,668	183,513,013	190,025,552	199,219,455
Coahuila	152,521,109	161,439,696	136,098,767	162,266,359	152,916,666	160,421,856	167,072,109
Colima	105,637,249	84,539,089	31,662,876	37,750,669	46,170,586	48,510,205	50,494,910
Chiapas	685,044,777	1,034,904,320	1,322,319,004	1,576,560,126	2,202,884,488	2,226,839,735	2,359,680,199
Chihuahua	199,508,529	238,510,165	240,765,342	287,057,084	398,038,885	402,450,305	426,227,335
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
Durango	194,309,832	229,983,070	229,185,007	273,250,208	314,379,925	319,500,437	337,628,186
Guanajuato	426,417,781	610,694,949	746,215,832	889,690,099	967,015,677	988,769,915	1,042,092,081
Guerrero	628,684,689	942,460,462	1,196,774,395	1,426,877,164	1,511,694,964	1,525,576,805	1,617,560,787
Hidalgo	311,920,507	422,892,366	491,168,039	585,604,490	617,219,110	637,348,014	668,985,265
Jalisco	341,634,224	471,629,881	557,356,670	664,519,150	611,022,453	629,313,677	660,910,700
México	595,998,417	888,847,252	1,123,964,263	1,340,067,892	1,564,364,291	1,628,952,754	1,702,659,119
Michoacán	450,785,605	650,663,938	800,496,249	954,406,964	997,045,134	1,021,701,007	1,075,777,393
Morelos	150,674,143	158,410,234	131,984,567	157,361,124	217,754,605	227,806,617	237,633,877
Nayarit	142,641,611	145,234,985	114,091,744	136,028,064	162,186,337	167,032,431	175,456,900
Nuevo León	190,666,480	224,007,112	221,069,278	263,574,075	183,468,037	190,092,024	199,047,284
Oaxaca	597,946,194	892,042,071	1,128,303,029	1,345,240,869	1,865,231,408	1,880,018,134	1,994,564,611
Puebla	595,314,844	887,726,034	1,122,441,578	1,338,252,441	1,498,850,465	1,543,248,879	1,621,809,695
Querétaro	184,850,453	214,467,453	208,113,817	248,127,679	257,875,944	264,734,412	278,495,316
Quintana Roo	135,572,606	133,640,145	98,345,218	117,253,967	135,044,664	139,548,504	146,402,301
San Luis Potosí	308,778,449	417,738,648	484,168,964	577,259,709	669,572,720	688,240,379	723,883,590
Sinaloa	179,604,995	205,863,669	196,429,334	234,196,630	309,512,932	322,292,409	336,831,205
Sonora	152,175,013	160,872,015	135,327,820	161,347,182	183,335,937	191,358,396	199,775,118
Tabasco	243,920,919	311,356,974	339,695,918	405,008,956	511,629,871	527,758,228	554,230,603
Tamaulipas	208,244,715	252,839,575	260,225,587	310,258,933	310,518,880	322,774,075	337,631,885
Tlaxcala	146,652,727	151,814,159	123,026,679	146,680,911	156,992,896	165,013,491	171,807,333
Veracruz	831,900,935	1,275,783,117	1,649,447,654	1,966,585,516	2,104,627,478	2,171,786,396	2,280,244,873
Yucatán	262,930,953	342,537,926	382,041,625	455,496,435	399,112,681	417,933,050	435,935,002
Zacatecas	214,167,206	262,553,862	273,418,199	325,988,083	369,469,417	376,837,568	397,668,395
<b>Total</b>	<b>9,142,300,000</b>	<b>12,244,872,218</b>	<b>14,051,768,133</b>	<b>16,753,489,337</b>	<b>19,143,686,926</b>	<b>19,625,954,790</b>	<b>20,662,027,035</b>

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los DOF

Como se puede ver, éste es un fondo creciente en términos cuantitativos y de gran importancia para los Estados y Municipios con mayores índices de pobreza, ya que además de estar dirigido hacia el financiamiento de proyectos de infraestructura urbana y social, representa un concepto de ingresos que les permite hacer obra pública, lo que pueden hacer con sus recursos fiscales propios, la mayoría de los 31 estados, y los 2452 municipios que tiene el país.

Es importante apuntar que en el año 2000 se observa una disminución importante para algunos Estados, y sólo incrementos en aquellos Estados con mayores índices de pobreza.

#### **4.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).**

En este Fondo se concentran anualmente los recursos federales que son transferidos a los Municipios por conducto de los Estados y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por conducto de este último, con la intención de fortalecer las administraciones públicas municipales.

##### **4.4.1. Determinación de los recursos.**

El monto de este fondo se determina anualmente y se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación; a partir del año 2000 se utiliza como base referencial el 2.35% de la estimación de la Recaudación Federal Participable que se realice para efectos del propio presupuesto de la Federación, con base en lo que se establezca en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

En el caso de las demarcaciones territoriales del D.F., los recursos les son entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero a partir de 2001 calculados como el 0.2123% de la Recaudación Federal Participable en los mismos términos que el monto antes mencionado.

**Cuadro No. 9**  
**Evolución de la Base de Determinación de los Recursos del**  
**FORTAMUN-DF**

<b>FONDO DE APORTACIONES</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Para el Fortalecimiento de los Municipios</b>	1.5 % R.F.P. Estados y D.F.	2.5 % R.F.P. Sin D.F.	2.35 % R.F.P. Sin D.F.	2.35 % R.F.P. Estados 0.2123 D.F.	2.35 % R.F.P. Estados 0.2123 D.F.

#### **4.4.2. Distribución.**

La distribución de los recursos de este fondo se realiza en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa de acuerdo con la información más reciente que al efecto emita el INEGI<sup>54</sup>.

Para efectos de la distribución de los recursos entre las demarcaciones territoriales del D.F. el 75% del total es asignado conforme al criterio del factor población residente, y el 25% restante de acuerdo al factor de población flotante. Un ejemplo de la asignación de ese Fondo de Aportaciones se muestra en el siguiente cuadro.

<sup>54</sup> Los instrumentos utilizados hasta el año del 2002 fueron los censos y conteos, situación que se modifica en el 2003, año donde se utiliza la Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

**Cuadro No. 10  
FORTAMUN 2002**

<b>Asignación Fortamun 2002</b>	<b>22,326,749,663</b>
<b>R.F.P. 2002</b>	<b>871,355,800,000</b>
<b>Estados 2.35% R.F.P.</b>	<b>20,476,861,300</b>
<b>D.F. 0.2123% de la R.F.P.</b>	<b>1,849,888.363</b>
Pob. Total sin el D.F.	88,878.173
Asig.Per cápita Estados	230.39
Pob. Total del D.F.	8,605,239
Asig. Per cápita D.F.	214.97

#### **4.4.3. Destino de los recursos.**

En este fondo los recursos se destinan al pago de deuda, así como a satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes, como elementos prioritarios para su ejercicio; adicionalmente a éstas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán disponer de los recursos para cualquier tipo de requerimiento.

#### **4.4.4. Obligaciones Respecto de la Aplicación de Recursos**

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, tanto los Municipios como las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tendrán la obligación de:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo, su ubicación, metas y beneficiarios.
- Informar a los habitantes, en término de cada ejercicio, los resultados alcanzados.

En este caso, los recursos de FORTAMUN – D.F. son los que se ejercen con un mayor grado de autonomía por parte de los Estados y Municipios, pues no existe la obligación de informar a las dependencias federales sobre su aplicación, ni está prevista su intervención bajo ninguna forma.

#### **4.4.5. Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FORTAMUN-DF hacia las Entidades Federativas**

Los recursos de este fondo son depositados por la Tesorería de la Federación en las cuentas que para tales propósitos hayan sido notificadas por los Estados y el Gobierno del D.F. en las fechas calendario, publicadas para tales propósitos por la SHCP el 31 de enero del año en curso, en el DOF. Los estados deberán hacer lo propio con sus Municipios, y el Gobierno del D.F. con sus demarcaciones territoriales, contando con 5 días para radicar dichos recursos.

El entero de estos recursos se realizará mensualmente en partes iguales a través del ejercicio fiscal, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones que aquellas conferidas al destino de sus recursos.

#### 4.4.6. Evolución histórica de los recursos.

**Cuadro No. 11**

FONDO IV: FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2004 (Cifras a precios corrientes)							
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	63,712,400	136,683,938	156,853,608	190,466,920	217,556,148	223,036,824	236,407,466
Baja California	155,982,900	334,634,210	384,014,223	502,195,594	573,070,613	587,507,411	681,184,764
Baja California Sur	27,730,500	59,490,914	68,269,639	85,495,788	97,695,851	100,157,005	108,768,029
Campeche	47,450,200	101,796,204	116,817,674	139,221,854	159,129,541	163,138,333	170,605,156
Coahuila	160,534,700	344,399,272	395,220,259	463,458,080	529,458,010	542,796,119	561,411,763
Colima	36,041,200	77,320,094	88,729,768	109,147,652	125,017,172	128,166,605	140,692,109
Chiapas	264,738,800	567,951,002	651,760,211	791,440,030	903,343,970	926,101,016	984,792,110
Chihuahua	206,304,600	442,590,474	507,900,964	615,277,316	703,366,767	721,085,986	771,790,982
Distrito Federal	626,918,800	-	-	1,618,919,338	1,849,888,363	1,896,490,761	1,996,608,257
Durango	105,735,500	226,837,170	260,310,205	291,890,364	333,760,578	342,168,676	342,195,849
Guanajuato	325,428,000	698,148,986	801,170,750	940,067,074	1,074,327,434	1,101,391,896	1,138,525,138
Guerrero	215,390,400	462,082,576	530,269,400	620,771,450	709,527,922	727,402,354	751,440,444
Hidalgo	156,007,500	334,686,968	384,074,767	450,454,328	515,063,320	528,038,798	545,635,408
Jalisco	442,452,300	949,204,334	1,089,272,870	1,276,085,526	1,456,541,620	1,493,234,824	1,542,197,792
México	864,640,900	1,854,936,356	2,128,658,472	2,641,156,590	3,017,377,762	3,093,391,559	3,396,484,239
Michoacán	285,846,700	613,234,212	703,725,600	803,282,212	918,267,642	941,400,645	954,313,078
Morelos	106,541,500	228,566,316	262,294,510	313,481,726	358,328,478	367,355,491	390,163,998
Nayarit	66,222,000	142,067,838	163,031,959	185,669,042	212,003,690	217,344,488	219,145,166
Nuevo León	262,178,300	562,457,788	645,456,395	772,408,598	883,357,193	905,610,733	952,425,444
Oaxaca	238,456,000	511,565,864	587,054,649	692,859,138	792,265,543	812,224,300	842,497,240
Puebla	341,512,400	732,655,376	840,769,047	1,023,558,076	1,169,630,198	1,199,095,528	1,288,091,079
Querétaro	92,348,500	198,117,572	227,352,623	283,025,784	323,541,520	331,692,180	359,153,533
Quintana Roo	51,956,600	111,463,830	127,911,895	176,396,076	201,584,882	206,663,209	242,263,811
San Luis Potosí	162,527,800	348,675,082	400,127,025	463,570,118	529,755,217	543,100,813	555,741,574
Sinaloa	179,137,700	384,308,728	441,018,920	511,710,805	584,469,741	599,193,706	613,107,938
Sonora	154,018,200	330,419,238	379,177,274	446,816,200	510,772,951	523,640,346	542,747,898
Tabasco	129,147,700	277,063,988	317,948,701	381,409,246	435,863,145	446,843,412	469,322,657
Tamaulipas	186,644,800	400,413,990	459,500,743	554,563,873	634,321,601	650,301,435	687,625,192
Tlaxcala	65,278,400	140,043,372	160,708,754	194,182,565	221,786,384	227,373,628	240,102,821
Veracruz	497,555,800	1,067,419,342	1,224,932,175	1,393,137,251	1,591,775,776	1,631,875,800	1,646,185,271
Yucatán	114,957,600	246,621,422	283,013,904	334,239,965	382,039,088	391,663,419	406,642,194
Zacatecas	98,701,300	211,746,040	242,992,166	272,770,109	311,861,543	319,717,961	319,279,107
<b>Total</b>	<b>6,732,100,000</b>	<b>13,097,602,496</b>	<b>15,030,339,150</b>	<b>19,539,128,688</b>	<b>22,326,749,663</b>	<b>22,889,205,261</b>	<b>24,097,547,507</b>

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los DOF de los años 1998 a 2004.

En este cuadro se puede apreciar que durante los años 1999 y 2000, al Distrito Federal no se le asignaron recursos de este Fondo, ya que estaba designado sólo al fortalecimiento de los municipios y se argumentó en el Congreso de la Unión que el Distrito Federal no tenía municipios y que las delegaciones políticas no tenían esa categoría, aunque también se asocia ese hecho a una medida de presión política al Gobierno del Distrito Federal que había ganado el partido.

#### **4.5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).**

Este Fondo está integrado por aquellos recursos federales que serán transferidos a las Entidades Federativas y el Distrito Federal para que sean aplicados por éstos en varios destinos específicos.

Este Fondo se conforma de los siguientes subfondos:

- Asistencia Social.
- Infraestructura Educativa, el cual se destina a:
  - ✓ Infraestructura Educativa Básica, e
  - ✓ Infraestructura Educativa Superior.

##### **4.5.1. Determinación de los recursos.**

El monto de este fondo se determina anualmente y se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, utilizando como base referencial el 0.814% de la estimación que de la Recaudación Federal Participable se realice para efectos del propio presupuesto con base en lo que se establezca en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

**Cuadro No. 12**  
**Evolución de la Base de Determinación de los Recursos del FAM**

FONDO DE APORTACIONES	1998 - 2004
<b>FAM</b>	0.814% DE LA R.F.P.

##### **4.5.2. Distribución.**

El criterio de distribución de los recursos de este Fondo entre las Entidades Federativas, corresponde a las reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 41 LCF). Históricamente, por las características implícitas de este Fondo, los Estados más beneficiados son aquellos que atienden

mayor número de escuelas de educación básica y superior con necesidades de Infraestructura Educativa (ampliación, remodelación, construcción) y que atienden a un mayor número de niños a través del Programa de Desayunos Escolares del DIF.

#### **4.5.3. Destino de los recursos.**

Los Recursos de este fondo se canalizan a los siguientes rubros:

En el caso de la Asistencia Social, es realizada por medio de los Sistemas Estatales de Desarrollo Integral para la Familia (DIF), destinando los recursos a:

- Desayunos escolares.
- Apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.
- Apoyos a la población en desamparo.

La realización de la Infraestructura Educativa, se hace a través de los Organismos Descentralizados de los gobiernos estatales responsables de la construcción de escuelas, destinando los recursos para la:

- Construcción,
- Equipamiento.
- Rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica.

Para el caso de la infraestructura educativa superior en su modalidad universitaria ésta es realizada directamente por las Universidades Estatales.

#### **4.5.4. Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FAM hacia las Entidades Federativas.**

Los recursos de este Fondo son depositados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las cuentas proporcionadas para tales fines por las Entidades Federativas en las fechas calendario establecidas para estos fines; posteriormente las Secretarías de Finanzas transferirán los recursos correspondientes a:

- Asistencia Social.- a los Sistemas Integrales para el Desarrollo de la Familia, DIF.
- Infraestructura Educativa Básica.- a los Organismos Descentralizados de los gobiernos estatales responsables de la construcción de escuelas, mismos que son supervisados por cada Consejo Estatal de Educación.
- Infraestructura Educativa Superior.- a las Universidades Estatales.



#### 4.5.5. Evolución histórica de los recursos.

**Cuadro No. 13**

FONDO V: FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM) COMPORTAMIENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL PERIODO DE 1998 AL 2004							
(Cifras a precios corrientes)							
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	55,960,148	65,720,241	73,656,098	91,115,176	118,551,104	142,274,075	123,061,893
Baja California	62,196,012	83,492,320	106,169,274	114,613,499	140,970,673	131,086,121	178,238,796
Baja California Sur	33,572,478	40,229,551	45,082,723	55,081,703	50,775,732	63,991,423	67,378,872
Campeche	59,388,754	72,370,337	83,050,814	94,528,948	94,430,297	91,319,956	91,257,737
Coahuila	73,952,840	123,424,410	143,062,983	120,205,925	190,328,233	183,601,938	236,782,646
Colima	39,027,676	47,762,063	54,672,058	69,065,210	87,543,334	99,609,098	140,009,282
Chiapas	164,540,136	204,588,228	235,015,528	281,528,517	301,329,358	306,073,112	324,285,445
Chihuahua	104,094,992	119,518,043	153,537,500	187,729,894	188,577,449	181,727,815	161,595,658
Distrito Federal	531,233,474	560,487,912	630,099,226	700,941,681	737,738,469	737,738,469	737,739,415
Durango	82,858,257	106,870,065	120,770,447	143,355,337	163,645,572	160,209,323	161,157,722
Guanajuato	88,224,661	119,327,149	156,268,673	154,919,077	212,443,328	199,560,229	232,038,430
Guerrero	164,590,950	196,415,607	224,257,470	257,871,662	287,713,058	303,314,423	331,648,145
Hidalgo	123,790,052	165,605,338	203,939,545	190,180,027	226,594,067	240,979,085	249,633,529
Jalisco	176,354,276	203,830,981	246,526,544	279,840,118	337,236,072	338,898,847	304,450,989
México	208,326,098	256,585,529	291,651,283	386,583,113	417,439,475	435,792,215	503,576,682
Michoacán	120,020,016	144,476,810	178,303,840	219,133,013	255,496,681	234,099,017	255,656,858
Morelos	61,327,060	74,463,952	84,233,929	117,988,626	143,485,390	140,814,528	139,631,160
Nayarit	51,610,036	66,013,044	74,012,079	117,218,512	134,503,331	147,257,431	181,771,896
Nuevo León	103,820,600	147,275,575	158,581,675	169,325,781	228,923,334	235,690,051	244,095,444
Oaxaca	181,377,064	226,298,324	255,670,255	299,136,027	328,072,391	343,056,272	325,899,507
Puebla	154,513,456	204,305,030	252,065,135	305,139,281	387,693,456	378,775,885	414,106,440
Querétaro	65,996,192	101,921,578	98,404,628	120,214,040	152,567,234	157,151,345	144,715,095
Quintana Roo	47,723,696	60,049,009	61,604,076	105,277,403	110,874,803	114,848,095	121,326,027
San Luis Potosí	68,173,352	85,256,527	101,469,607	118,328,512	137,450,735	171,204,748	170,224,534
Sinaloa	97,910,356	114,006,201	126,872,952	158,022,285	187,225,813	188,025,077	185,258,900
Sonora	89,954,776	140,972,502	153,575,174	188,452,661	188,280,146	215,830,207	243,383,847
Tabasco	111,895,932	135,885,004	152,495,166	184,975,510	189,094,280	199,853,769	212,357,379
Tamaulipas	96,127,868	112,864,479	125,643,786	188,596,206	243,266,611	204,325,168	253,661,832
Tlaxcala	67,437,852	83,865,105	100,201,858	122,649,270	130,129,710	112,419,932	112,556,814
Veracruz	221,877,688	265,969,001	297,797,796	353,608,600	397,556,929	447,253,446	452,967,588
Yucatán	84,352,656	102,684,323	114,567,727	177,542,069	181,922,154	180,620,372	191,523,144
Zacatecas	63,070,596	104,230,092	102,993,797	134,087,811	140,976,990	184,117,507	163,397,464
<b>Total</b>	<b>3,655,300,000</b>	<b>4,536,764,330</b>	<b>5,206,253,646</b>	<b>6,207,255,494</b>	<b>7,092,836,209</b>	<b>7,271,518,979</b>	<b>7,655,389,170</b>

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los DOF en los años de 1988 a 2004.

Nota: Los datos incluyen la parte de Infraestructura Educativa para el Nivel Superior.

**Cuadro No. 14**

<b>FONDO V.i: FONDO DE APORTACIONES MULTIPLES (Asistencia Social) COMPORTAMIENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL PERIODO DE 1999 AL 2004</b> (Cifras a precios corrientes)							
<b>ENTIDAD</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Aguascalientes	-	28,048,582	32,194,888	39,481,734	44,300,962	44,300,961	44,301,423
Baja California	-	14,146,705	16,408,854	27,649,780	35,383,654	35,383,653	38,583,242
Baja California Sur	-	16,470,603	19,216,968	23,951,200	26,050,210	26,050,210	26,050,690
Campeche	-	9,270,117	10,857,306	18,041,860	21,454,863	22,632,850	24,647,074
Coahuila	-	21,271,304	23,172,984	34,596,020	40,426,408	41,473,054	43,734,430
Colima	-	12,669,797	14,266,878	19,095,320	22,076,944	22,076,944	22,077,300
Chiapas	-	102,630,316	118,927,740	142,612,740	166,920,718	176,090,099	192,530,909
Chihuahua	-	35,115,822	41,235,423	50,424,580	59,175,235	60,377,552	64,609,524
Distrito Federal	-	560,487,912	630,099,226	700,941,681	737,738,469	737,738,469	737,739,415
Durango	-	64,593,618	74,346,091	86,495,040	96,676,075	96,676,075	96,676,233
Guanajuato	-	29,254,857	33,980,304	42,271,360	59,635,011	64,011,891	73,697,294
Guerrero	-	90,581,875	105,944,617	127,283,149	145,204,545	151,642,931	160,579,771
Hidalgo	-	65,618,267	75,250,289	87,947,924	96,235,264	97,672,896	101,809,057
Jalisco	-	61,483,842	71,407,434	85,760,340	107,308,542	111,027,768	122,938,046
México	-	93,121,482	107,085,497	130,107,035	166,607,330	178,836,252	205,806,061
Michoacán	-	55,448,808	65,137,466	82,094,274	101,464,942	104,660,717	114,661,107
Morelos	-	32,441,952	37,309,560	46,713,820	53,686,584	53,998,934	55,749,780
Nayarit	-	31,534,710	36,270,978	45,298,000	51,019,719	51,019,719	51,020,457
Nuevo León	-	56,968,285	64,269,924	75,028,360	88,340,633	88,340,633	90,061,315
Oaxaca	-	97,871,314	116,272,188	139,652,460	156,538,854	166,711,471	179,821,616
Puebla	-	80,883,408	93,996,924	112,831,075	138,585,572	146,203,766	163,776,409
Querétaro	-	36,538,155	42,162,588	53,060,900	61,707,594	61,707,594	62,287,869
Quintana Roo	-	12,352,357	14,091,690	18,593,280	21,312,780	22,698,774	24,973,413
San Luis Potosí	-	20,929,453	23,540,934	32,443,500	40,929,623	43,932,655	50,589,328
Sinaloa	-	47,745,497	54,653,846	66,148,368	76,566,896	76,566,895	78,998,107
Sonora	-	46,349,701	53,512,456	65,233,520	73,291,598	73,291,599	73,292,203
Tabasco	-	59,717,562	69,133,735	80,616,328	90,203,506	91,823,465	93,284,307
Tamaulipas	-	44,148,410	51,188,615	62,261,696	74,880,301	74,880,301	76,799,294
Tlaxcala	-	46,815,409	53,775,104	62,664,096	64,439,936	64,439,935	64,440,314
Veracruz	-	101,597,750	117,703,542	139,151,230	170,579,559	181,669,427	204,196,243
Yucatán	-	51,453,129	58,766,100	69,379,977	78,478,084	80,800,938	84,090,860
Zacatecas	-	41,682,609	48,357,804	62,677,858	67,839,585	67,839,587	67,840,136
<b>Total</b>	-	<b>2,069,243,608</b>	<b>2,374,537,953</b>	<b>2,830,508,505</b>	<b>3,235,059,996</b>	<b>3,316,578,015</b>	<b>3,491,663,227</b>

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los DOF en los años de 1999 a 2004.

Cuadro No. 15

FONDO V.ii: FONDO DE APORTACIONES MULTIPLES (Infraestructura Educativa) POR ENTIDAD FEDERATIVA							
COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2004							
(Cifras a precios corrientes)							
ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	-	37,671,659	41,461,210	51,633,442	74,250,142	97,973,114	78,760,470
Baja California	-	69,345,615	89,760,420	86,963,719	105,587,019	95,702,468	139,655,554
Baja California Sur	-	23,758,948	25,865,755	31,130,503	24,725,522	37,941,213	41,328,182
Campeche	-	63,100,220	72,193,508	76,487,088	72,975,434	68,687,106	66,610,663
Coahuila	-	102,153,106	119,889,999	85,609,905	149,901,825	142,128,884	193,048,216
Colima	-	35,092,266	40,405,180	49,969,890	65,466,390	77,532,154	117,931,982
Chiapas	-	101,957,912	116,087,788	138,915,777	134,408,640	129,983,013	131,754,536
Chihuahua	-	84,402,221	112,302,077	137,305,314	129,402,214	121,350,263	96,986,134
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
Durango	-	42,276,447	46,424,356	56,860,297	66,969,497	63,533,248	64,481,489
Guanajuato	-	90,072,292	122,288,369	112,647,717	152,808,317	135,548,338	158,341,136
Guerrero	-	105,833,732	118,312,853	130,588,513	142,508,513	151,671,492	171,068,374
Hidalgo	-	99,987,071	128,689,256	102,232,103	130,358,803	143,306,189	147,824,472
Jalisco	-	142,347,139	175,119,110	194,079,778	229,927,530	227,871,079	181,512,943
México	-	163,464,047	184,565,786	256,476,078	250,832,145	256,955,963	297,770,621
Michoacán	-	89,028,002	113,166,374	137,038,739	154,031,739	129,438,300	140,995,751
Morelos	-	42,022,000	46,924,369	71,274,806	89,798,806	86,815,594	83,881,380
Nayarit	-	34,478,334	37,741,101	71,920,512	83,483,612	96,237,712	130,751,439
Nuevo León	-	90,307,290	94,311,751	94,297,421	140,582,701	147,349,418	154,034,129
Oaxaca	-	128,427,010	139,398,067	159,483,567	171,533,537	176,344,801	146,077,891
Puebla	-	123,421,622	158,068,211	192,308,206	249,107,884	232,572,119	250,330,031
Querétaro	-	65,383,423	56,242,040	67,153,140	90,859,640	95,443,751	82,427,226
Quintana Roo	-	47,696,652	47,512,386	86,684,123	89,562,023	92,149,321	96,352,614
San Luis Potosí	-	64,327,074	77,928,673	85,885,012	96,521,112	127,272,093	119,635,206
Sinaloa	-	66,260,704	72,219,106	91,873,917	110,658,917	111,458,182	106,260,793
Sonora	-	94,622,801	100,062,718	123,219,141	114,988,548	142,538,608	170,091,644
Tabasco	-	76,167,442	83,361,431	104,359,182	98,890,774	108,030,304	119,073,072
Tamaulipas	-	68,716,069	74,455,171	126,334,510	168,386,310	129,444,867	176,862,538
Tlaxcala	-	37,049,696	46,426,754	59,985,174	65,689,774	47,979,997	48,116,500
Veracruz	-	164,371,251	180,094,254	214,457,370	226,977,370	265,584,019	248,771,345
Yucatán	-	51,231,194	55,801,627	108,162,092	103,444,070	99,819,434	107,432,284
Zacatecas	-	62,547,483	54,635,993	71,409,953	73,137,405	116,277,920	95,557,328
Total	-	2,467,520,722	2,831,715,693	3,376,746,989	3,857,776,213	3,954,940,964	4,163,725,943

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los DOF en los años de 1999 a 2004.

Nota: Los datos incluyen la parte de Infraestructura Educativa Nivel Superior.

Resulta evidente en los cuadros que muestran el comportamiento de las asignaciones de este Fondo a las Entidades Federativas durante el período de 1999 a 2002, que también se trata de un Fondo creciente que resulta de gran importancia para los Gobiernos Estatales, ya que una parte contiene recursos destinados a la construcción equipamiento y rehabilitación de planteles de Educación Básica, así como para el mobiliario y equipo, lo que representa una parte muy importante de las obras públicas de contenido social que realizan los Gobiernos Locales, y estos fondos les permiten hacerlo de manera sostenida y creciente.

También es evidente que el Distrito Federal no realice asignaciones de este Fondo debido a que el gasto destinado a infraestructura y equipamiento para educación básica en la capital del país lo ejerce directamente el Gobierno Federal, y por otra parte, que los mayores montos de recursos se asignan a estados que tienen mayor población en edad escolar y con el mayor número de planteles escolares, como son los casos del Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

De igual manera, es evidente en los cuadros anteriores, que las mayores asignaciones de este Fondo destinadas a los desayunos escolares y los apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desempeño, corresponden a entidades federativas con amplias zonas de marginación urbana y rural, así como con los mayores volúmenes de población estatal, como son: el Distrito Federal, el Estado de México, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

#### **4.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).**

En este Fondo se concentran los recursos federales que son transferidos a los Estados con base en la suscripción de los convenios de coordinación para la descentralización de los servicios de educación para adultos y educación tecnológica, celebrados por el Gobierno Federal y los Estados.

Se compone de dos subfondos:

- Educación para Adultos.
- Educación Tecnológica.

##### **4.6.1. Determinación de los recursos.**

De acuerdo con el Artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal, el monto del FAETA se determina atendiendo los siguientes criterios:

- Los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para la transferencia de recursos a las Entidades, con

base en la suscripción de los Convenios respectivos entre la Federación y las Entidades Federativas.

- Los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas durante el ejercicio inmediato anterior.
- Las ampliaciones presupuestarias autorizadas.

#### **4.6.2. Distribución.**

Para el caso del Subfondo de educación para adultos, la determinación y distribución se lleva a cabo de acuerdo a las reglas de operación e indicadores de evaluación y de gestión del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), publicadas por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

#### **4.6.3. Destino de los recursos.**

El propósito de este fondo es permitir a las entidades federativas la administración y otorgamiento directo de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), así como del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA).

#### **4.6.4. Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FAETA hacia las Entidades Federativas.**

Los recursos de este Fondo son depositados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las cuentas proporcionadas para tales fines por las Entidades Federativas en las fechas calendario establecidas para estos fines; posteriormente las Secretarías de Finanzas de los Gobiernos Estatales, transfieren los recursos correspondientes al CONALEP e INEA, respectivamente.

#### 4.6.5. Evolución histórica de los recursos.

**Cuadro No. 16**

FONDO VI: FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 2000 AL 2004					
(Cifras a precios corrientes)					
ENTIDAD	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Aguascalientes</b>	27,957,655	36,353,904	40,894,365	45,733,109	49,491,686
<b>Baja California</b>	55,567,027	79,149,482	87,907,782	92,373,265	100,726,926
<b>Baja California Sur</b>	15,404,301	21,838,586	25,295,916	28,320,326	31,946,377
<b>Campeche</b>	28,334,756	43,087,891	45,892,011	47,385,686	51,440,197
<b>Coahuila</b>	89,620,453	115,213,877	121,925,677	126,625,444	132,319,677
<b>Colima</b>	18,759,563	25,919,190	28,984,960	30,908,538	34,133,007
<b>Chiapas</b>	65,448,462	134,899,572	147,513,271	152,870,203	159,166,979
<b>Chihuahua</b>	65,947,646	82,649,090	94,201,348	99,104,221	104,883,613
<b>Distrito Federal</b>	-	-	-	-	-
<b>Durango</b>	22,195,268	39,402,895	49,453,167	50,911,043	54,368,415
<b>Guanajuato</b>	105,343,614	103,754,153	113,408,853	120,552,967	125,120,987
<b>Guerrero</b>	61,385,895	92,417,104	101,263,473	105,289,313	110,923,128
<b>Hidalgo</b>	32,200,106	54,383,621	59,938,522	63,722,490	67,404,947
<b>Jalisco</b>	101,729,909	140,722,089	151,167,089	161,773,630	167,943,091
<b>México</b>	275,566,188	343,241,413	373,987,423	397,771,200	417,240,746
<b>Michoacán</b>	79,217,915	108,936,431	121,038,855	127,457,136	132,233,459
<b>Morelos</b>	32,302,443	43,564,349	47,381,326	54,029,923	62,111,969
<b>Nayarit</b>	21,514,998	36,900,243	40,887,610	42,282,217	46,718,395
<b>Nuevo León</b>	75,432,294	66,357,722	71,467,322	75,786,262	81,502,913
<b>Oaxaca</b>	28,081,581	64,230,446	73,751,432	74,577,932	76,712,363
<b>Puebla</b>	88,562,188	113,947,890	122,744,500	128,318,071	134,046,606
<b>Querétaro</b>	21,331,177	38,032,247	45,563,260	47,532,740	51,067,002
<b>Quintana Roo</b>	34,081,478	44,680,424	50,234,986	56,641,535	64,410,389
<b>San Luis Potosí</b>	49,948,567	65,670,673	75,177,087	77,975,662	81,580,669
<b>Sinaloa</b>	82,824,874	109,719,174	125,399,504	131,342,538	136,128,937
<b>Sonora</b>	84,341,449	111,248,180	123,159,942	130,074,191	141,848,506
<b>Tabasco</b>	54,487,189	70,477,953	80,361,510	83,969,582	89,787,769
<b>Tamaulipas</b>	70,333,062	96,609,004	107,254,418	113,087,866	117,298,074
<b>Tlaxcala</b>	20,291,121	32,914,394	36,690,373	38,220,447	41,442,496
<b>Veracruz</b>	112,553,473	169,752,373	182,153,823	189,809,257	196,693,842
<b>Yucatán</b>	45,713,795	68,762,432	75,019,015	78,393,056	81,204,173
<b>Zacatecas</b>	19,265,212	35,029,163	42,056,444	43,240,150	46,702,662
<b>Total</b>	1,885,743,659	2,589,865,965	2,862,175,264	3,016,080,000	3,188,600,000

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCP en los DOF durante los años 2000 a 2004.

En el cuadro que muestra la evolución de las asignaciones de este Fondo entre las entidades federativas durante el período del año 2000 al 2002, es evidente que al Distrito Federal no se le destinan recursos para la educación tecnológica y de adultos, ya que como se comentó antes, el gasto educativo en la capital del país es realizado por el Gobierno Federal, en este caso, a través del CONALEP y del INEA.

También es importante señalar que las asignaciones de este Fondo para los Estados de Nuevo León y Guanajuato han sido irregulares en contraste con los del resto de los Estados en donde se observa un comportamiento creciente, debido, principalmente, al manejo regular de los Estados en donde se observa un comportamiento creciente, que, a su vez se explica por el manejo irregular de la información de los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas que sirven como criterios para efectuar las asignaciones. En la práctica, este tipo de situaciones con frecuencia es motivo de conflicto entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales debido al manejo de las fuentes de información que utiliza cada ámbito de gobierno, que en ambos casos se argumenta como el correcto y exacto.

#### **4.7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).**

El FASP es la bolsa que contiene los recursos federales que serán transferidos a los Estados y al Distrito Federal, en cumplimiento a los compromisos adquiridos por ambos ámbitos de gobierno en los convenios de colaboración que en la materia se suscribieron en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

##### **4.7.1. Marco Normativo Básico del FASP**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley de Coordinación Fiscal
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Convenios de Coordinación en Materia de Seguridad Pública

##### **4.7.2. Determinación de los recursos.**

La integración de este fondo se efectúa a propuesta de la Secretaría de Gobernación y la distribución de los recursos entre las Entidades Federativas se da a conocer a través del Diario Oficial de la Federación durante los últimos días de enero. Su aplicación se realiza de acuerdo con los programas estatales de seguridad pública, los cuales derivan del Programa Nacional acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es el órgano superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicho Consejo se integra de la siguiente manera:

- Secretario de Seguridad Pública (quien lo preside).
- 31 Gobernadores de los Estados.
- Secretario de la Defensa Nacional.
- Secretario de Marina.
- Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Procurador General de la República.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

#### 4.7.3. Distribución

Los criterios empleados en la distribución de los recursos a las entidades federativas son:

- Población de los estados y del Distrito Federal.
- Índice de ocupación penitenciaria.
- Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados.
- Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura necesaria vinculada con las actividades de seguridad pública.
- Inversión en proyectos convenidos.

La asignación de los recursos de este Fondo se realiza conforme a la siguiente fórmula de distribución:

$$\text{Coeficiente de Asignación por Entidad Federativa} = \sum_{X=1}^5 Xi$$

CRITERIO	ASIGNACIÓN
Población de la entidad federativa y del Distrito Federal.	35 %
Índice delictivo.	15 %
Ocupación Penitenciaria.	20 %
Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.	10 %
Inversión en Proyectos Convenidos.	20 %



A su vez cada criterio es determinado conforme una fórmula específica como se indica a continuación:

#### **A.- Población de la Entidad Federativa y del Distrito Federal.**

$$Población = \frac{PE}{PN} * Pp$$

Donde:

PE = Población del Estado o del Distrito Federal.

PN = Población Nacional

Pp = Valor ponderado de la variable poblacional

#### **B.- Índice delictivo**

$$ID = (X_1 * 0.40 + X_2 * 0.40 + X_3 * 0.20) * PDIS$$

Donde:

ID = Índice Delictivo

X1 = Índice de Delitos de Impacto Social

X2 = Tasa Delictiva Respecto a Indicadores Demográficos

X3 = Índice de Crimen Organizado

IPDS = Valor Ponderado de las Variables de Delitos de Impacto Social

#### **C.- Índice de Delitos de Impacto Social**

$$ID = \left( \frac{FR_i + FL_i + FH_i}{\sum_{i=1}^{32} FR + FL + FH} \right) * 0.40$$

Donde:

FR = Frecuencia de Robos en la lésima-entidad

FL = Frecuencia de Lesiones en la lésima-entidad

FH = Frecuencia de Homicidios en la lésima-entidad

#### D.- Tasa Delictiva Respecto a Indicadores Demográficos.

$$TDRID = \left( \frac{FD_{1000hab,i}}{\sum_{i=1}^{32} FD_{1000hab,i}} \right) * 0.40$$

Donde:

TDRID = Tasa Delictiva Respecto a Indicadores Demográficos.

FD = Frecuencia delictiva por cada 1000 habitantes en la lésima-entidad.

#### E.- Índice de Crimen Organizado.

$$ICO = \left( \frac{SAB_i}{\sum_{i=1}^{32} SAB_i} \right) * 0.20$$

Donde:

ICO = Índice de Crimen Organizado.

SAB = Número de secuestros y asaltos bancarios ocurridos en la lésima-entidad.

#### F.- Tasa de Ocupación Penitenciaria

$$TOP = \frac{IOp}{IO_n} * PIOP$$

Donde:

TOP = Tasa de Ocupación Penitenciaria.

IOp = Índice de Ocupación Penitenciaria de las Entidades Federativas y el D. F.

IO<sub>n</sub> = Índice de Ocupación Penitenciaria Nacional.

PIOP = Valor Ponderado de la Variable del Índice de Ocupación Penitenciaria.

## G.- Avance en la Aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.

$$APNSP = \left[ \left[ \frac{\left[ \frac{A^{E_1}}{A^{C_1}} \right]}{\sum X'_{32b}} * PAR_1 \right] * 100 + \left[ \frac{\left[ \frac{I^{E_1}}{ATC_1} \right]}{\sum Y'_{32b}} * PAE_1 \right] * 100 \right] +$$

$$\left[ \left[ \frac{\left[ \frac{A^{E_2}}{A^{C_2}} \right]}{\sum X'_{32c}} * PAR_2 \right] * 100 + \left[ \frac{\left[ \frac{I^{E_2}}{ATC_2} \right]}{\sum Y'_{32c}} * PAE_2 \right] * 100 \right] +$$

$$\left[ \left[ \frac{\left[ \frac{A^{E_3}}{A^{C_3}} \right]}{\sum X'_{32d}} * PAR_3 \right] * 100 + \left[ \frac{\left[ \frac{I^{E_3}}{ATC_3} \right]}{\sum Y'_{32d}} * PAE_3 \right] * 100 \right] * P_{EAP}$$

Donde:

APNSP= Avance en el Programa Nacional de Seguridad Pública.

AE<sub>1</sub> = Aportaciones Efectuadas por las Entidades Federativas en 1999.

AC<sub>1</sub>= Aportación Convenida con la Entidad Federativa en 1999.

X'<sub>32a</sub>= Sumatoria de las Proporciones de las aportaciones efectuadas por las Entidades Federativas en el Ejercicio Presupuestal 1999.

PAR<sub>1</sub> = Ponderador de las Aportaciones Efectuadas en 1999.

IE<sub>1</sub> = Inversiones Ejercidas por la Entidad Federativa en 1999.

ATC<sub>1</sub> = Aportación Total Convenida con la Entidad Federativa en 1999.

Y'<sub>32a</sub> = Sumatoria de las Proporciones del Ejercicio de las Entidades Federativas y del D. F. del Ejercicio Presupuestal 1999.

PAE<sub>1</sub> = Ponderador de las Aportaciones Ejercidas en 1999.

AE<sub>2</sub> = Aportaciones Efectuadas por las Entidades Federativas en 2000.

AC<sub>2</sub> = Aportación Convenida con la Entidad Federativa en 2000.

$X'_{32b}$ =	Sumatoria de las Proporciones de las aportaciones efectuadas por las Entidades Federativas en el Ejercicio Presupuestal 2000.
$PAR_2$ =	Ponderador de las Aportaciones Efectuadas en 2000.
$IE_2$ =	Inversiones Ejercidas por la Entidad Federativa en 2000.
$ATC_2$ =	Aportación Total Convenida con la Entidad Federativa en 2000.
$Y'_{32b}$ =	Sumatoria de las Proporciones del Ejercicio de las Entidades Federativas y del D. F. del Ejercicio Presupuestal 2000.
$PAE_2$ =	Ponderador de las Aportaciones Ejercidas en 2000.
$AE_3$ =	Aportaciones Efectuadas por las Entidades Federativas en 2001.
$AC_3$ =	Aportación Convenida con la Entidad Federativa en 2001.
$X'_{32c}$ =	Sumatoria de las Proporciones de las aportaciones efectuadas por las Entidades Federativas en el Ejercicio Presupuestal 2001.
$PAR_3$ =	Ponderador de las Aportaciones Efectuadas en 2001.
$IE_3$ =	Inversiones Ejercidas por la Entidad Federativa en 2001.
$ATC_3$ =	Aportación Total Convenida con la Entidad Federativa en 2001.
$Y'_{32c}$ =	Sumatoria de las Proporciones del Ejercicio de las Entidades Federativas y del D. F. del Ejercicio Presupuestal 2001.
$PAE_3$ =	Ponderador de las Aportaciones Ejercidas en 2001.
$AE_4$ =	Aportaciones Efectuadas por las Entidades Federativas en 2002.
$AC_4$ =	Aportación Convenida con la Entidad Federativa en 2002.
$X'_{32d}$ =	Sumatoria de las Proporciones de las aportaciones efectuadas por las Entidades Federativas en el Ejercicio Presupuestal 2002.
$PAR_4$ =	Ponderador de las Aportaciones Efectuadas en 2002.
$IE_4$ =	Inversiones Ejercidas por la Entidad Federativa en 2002.
$ATC_4$ =	Aportación Total Convenida con la Entidad Federativa en 2002.
$Y'_{32d}$ =	Sumatoria de las Proporciones del Ejercicio de las Entidades Federativas y del D. F. del Ejercicio Presupuestal 2002.
$PAE_4$ =	Ponderador de las Aportaciones Ejercidas en 2002.
$PEAT$ =	Valor Ponderado de la Variable de Avance en la Aplicación de los Ejes del Programa Nacional de Seguridad Pública.

## H.- Inversión en Proyectos Convenidos.

$$PNC = \frac{(Z_1 + \dots + Z_{32})}{TNppc} * PAppc$$

Donde:

PNC = Proyectos Nacionales Convenidos.

$Z_1 \dots Z_{32}$  = Sumatoria por Entidad Federativa de los Requerimientos de los Proyectos Convenidos.

$TNppc$  = Total Nacional de los Requerimientos de los Proyectos Nacionales en Proceso Convenidos.

PAppc = Valor Ponderado de los Proyectos Nacionales en Proceso Convenidos.

Como resulta evidente, el cálculo del monto de las asignaciones que corresponden a cada entidad federativa se vuelve un ejercicio muy complejo en el que además de los aspectos cuantitativos se toman en cuenta otros factores estratégicos y políticos como son la composición del mapa político del país y de cada Estado, el Índice de riesgo – estado con relación a la seguridad local y nacional, de tal forma que las asignaciones se vuelven un asunto casi exclusivo del Gobierno Federal y que resuelven entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el que los Gobiernos Estatales tienen una participación limitada.

#### **4.7.4. Destino de los recursos.**

Los recursos de este rubro se destinan de acuerdo al Programa Nacional de Seguridad Pública, cuyos ejes fundamentales son:

- Profesionalización: la cual consiste en la capacitación, actualización y evaluación de policías preventivos y judiciales, agentes del Ministerio Público, peritos y custodios.
- Cobertura y capacidad de respuesta: que se refiere a las acciones coordinadas en los tres órdenes de gobierno, desde mejoras en sueldos y prestaciones hasta la realización de diversos operativos.
- Equipamiento, tecnología e infraestructura: lo cual consiste preferentemente en la integración de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública.
- Instancias de coordinación: que persigue la mayor integración de Consejos Municipales e Intermunicipales de Seguridad Pública a través de reuniones regionales.
- Participación de la comunidad: que fomenta la colaboración activa de la sociedad civil para la prevención del delito.

#### **4.7.5. Procedimiento de Radicación de los Recursos Financieros Asignados al FASP hacia las Entidades Federativas.**

Los recursos que por concepto de este fondo hayan sido determinados para cada Entidad, con base en los criterios antes descritos, son depositados en los meses de enero a octubre, en partes iguales, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los fideicomisos estatales creados de manera expofesa, en el marco de los convenios de coordinación suscritos por cada gobierno estatal con la Secretaría de Seguridad Pública.

#### 4.7.6.- Evolución histórica de los recursos.

**Cuadro No. 17**

FONDO VII: FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1999 AL 2004						
(Cifras a precios corrientes)						
ENTIDAD	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	64,998,504	74,098,290	81,067,452	41,830,599	37,632,409	37,632,409
Baja California	207,569,005	227,036,131	239,039,736	130,193,683	105,511,521	105,511,521
Baja California Sur	105,031,081	115,031,081	116,398,236	48,872,384	43,420,792	43,420,792
Campeche	89,995,920	90,540,871	93,377,958	48,536,693	37,758,665	37,758,665
Coahuila	135,809,211	148,250,542	158,790,165	90,190,229	73,349,507	73,349,507
Colima	53,996,604	59,269,345	64,080,751	41,007,051	35,998,918	35,998,918
Chiapas	202,713,024	220,846,429	238,722,654	134,581,913	109,512,890	109,512,890
Chihuahua	153,179,091	172,383,053	181,103,382	100,515,500	85,018,568	85,018,568
Distrito Federal	324,993,820	371,565,433	397,475,460	205,102,806	154,274,578	154,274,578
Durango	123,217,184	134,430,505	140,366,828	72,502,978	61,288,428	61,288,428
Guanajuato	175,004,479	192,466,226	210,732,498	112,513,288	90,646,748	90,646,748
Guerrero	140,001,711	152,472,895	164,705,145	93,242,713	77,835,027	77,835,027
Hidalgo	121,917,154	131,688,349	140,465,462	70,685,693	59,409,734	59,409,734
Jalisco	200,007,458	230,008,577	244,218,454	144,882,759	116,716,269	116,716,269
México	359,991,665	398,841,524	432,279,952	248,851,909	202,376,212	202,376,212
Michoacán	173,084,518	191,173,239	201,080,816	104,014,751	94,182,122	94,182,122
Morelos	89,997,538	96,804,506	102,729,615	58,511,335	50,866,280	50,866,280
Nayarit	62,939,413	68,676,132	73,730,042	53,479,595	46,350,007	46,350,007
Nuevo León	192,681,743	215,537,878	228,729,909	124,420,561	98,569,979	98,569,979
Oaxaca	149,862,451	164,033,459	180,421,781	95,786,866	81,538,438	81,538,438
Puebla	176,774,153	190,538,890	208,042,316	115,701,314	93,329,543	93,329,543
Querétaro	85,003,768	92,204,408	101,157,677	50,205,307	45,598,202	45,598,202
Quintana Roo	65,001,227	70,952,694	79,163,962	45,227,019	42,761,675	42,761,675
San Luis Potosí	131,399,303	144,378,016	150,810,420	83,833,205	74,650,452	74,650,452
Sinaloa	137,729,613	154,068,110	165,406,856	84,496,280	73,269,984	73,269,984
Sonora	209,437,993	223,495,279	226,313,517	128,253,791	104,527,429	104,527,429
Tabasco	126,504,680	138,340,110	147,821,390	74,726,963	60,286,955	60,286,955
Tamaulipas	191,734,169	210,328,039	217,165,451	111,011,197	96,500,362	96,500,362
Tlaxcala	65,004,289	69,866,543	72,452,240	37,253,147	30,783,622	30,783,622
Veracruz	226,185,029	247,840,849	269,024,479	147,678,699	124,479,842	124,479,842
Yucatán	90,503,021	98,599,222	109,982,263	54,462,065	51,257,222	51,257,222
Zacatecas	67,731,181	74,233,375	84,743,133	47,427,707	40,297,620	40,297,620
<b>Total</b>	<b>4,700,000,000</b>	<b>5,170,000,000</b>	<b>5,521,600,000</b>	<b>3,000,000,000</b>	<b>2,500,000,000</b>	<b>2,500,000,000</b>

Fuente: Acuerdos publicados por la SEGOB en los DOF de los años 1999 a 2001.

1 Cifras tomadas del resultado de la aplicación de la formula de distribución por Entidad Federativa publicada por la Secretaría de Seguridad Pública en el DOF del 31 de Enero del 2002 (Pág., 8 primera sección)

#### 4.8. Periodos de Pago de los Fondos de Aportaciones Federales

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Normal:	Quincenal.	Enero – Diciembre	
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud:	Quincenal.	Enero – Diciembre	
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:	Mensual.	Enero - Octubre	
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios:	Mensual.	Enero – Diciembre	
Fondo de Aportaciones Múltiples:	Mensual.	Asistencia Social:	Enero – Diciembre
		Infraestructura:	Marzo – Diciembre
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adulto.	Quincenal.	Enero – Diciembre	
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública:	Mensual.	Enero – Octubre	

#### Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de Fechas de Pago 2003

	FAEB	FASSA	FAIS	FORTAMUN- DF	FAM	FASP	FAETA
Enero	7 y 24	7 y 24	30	30	30	30	7 y 27
Febrero	10 y 24	10 y 24	28	28	19	28	11 y 21
Marzo	10 y 24	10 y 24	31	31	31	31	11 y 25
Abril	8 y 24	8 y 24	30	30	21	30	7 y 23
Mayo	8 y 26	8 y 26	30	30	30	30	8 y 23
Junio	10 y 24	10 y 24	30	30	30	30	9 y 23
Julio	3 y 28	10 y 25	31	31	31	31	8 y 25
Agosto	12 y 25	12 y 25	29	29	29	29	8 y 26
Septiembre	10 y 24	10 y 24	30	30	30	30	9 y 23
Octubre	9 y 27	9 y 27	31	31	17	31	8 y 24
Noviembre	10 y 25	10 y 25		28	28		10 y 24
Diciembre	5 y 8	4 y 8		15	15		5 y 8

Con relación al calendario de fechas de pago, éste se publica anualmente en el Diario Oficial de la Federación y su observancia es obligatoria para los tres ámbitos de gobierno en lo que a cada uno concierne; sin embargo, como ya se comentó antes, no hay precisión en el cumplimiento de los pagos en las fechas señaladas y en algunos casos esto provoca retrasos en las obras que se financian con esos recursos, costos financieros por el manejo de las cuentas bancarias y que, por retenciones con propósitos políticos, se vea afectada la capacidad de gestión de los Gobiernos Estatales y Municipales.

## Conclusiones.

Como se muestra y explica en este capítulo, en los principales aspectos normativos, financieros y administrativos de cada Fondo de Aportaciones Federales que forma parte del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se comprueba que éste fue diseñado como una fórmula presupuestaria de transferencias condicionadas para instrumentar las recomendaciones de los organismos financieros internacionales en cuanto a descentralizar el gasto público hacia los gobiernos locales para que éstos lo ejercieran con base en la atención de la demanda social específica de cada región del país buscando también, mejores niveles de eficiencia y de impacto social y económico del gasto público.

No obstante que ya han pasado varios años desde el inicio de su aplicación, en ese proceso aún prevalece una tensión entre centralización y descentralización de funciones y recursos que está presente en los criterios y lineamientos de política pública para la descentralización de funciones como la educación y la salud, así como en la normatividad y en los instrumentos jurídicos y administrativos que se aplican en los procesos operativos de la asignación, el ejercicio y el control de las funciones y los recursos transferidos, lo que hace que en la práctica, en algunos casos sólo parezca un proceso de desconcentración o delegación administrativa que hace jugar a los estados y municipios el papel de instancias ejecutoras del gasto público federal, que tiene más relación con un sistema de gobierno unitario que con un sistema federal como el de México.

La excepción a la afirmación anterior está en el Fondo de Infraestructura Social Municipal, que permite mayores espacios de autonomía para que los municipios definan sus prioridades, determinen los proyectos que van a ejecutar y puedan manejar los recursos transferidos con mayor libertad; sin embargo, en la práctica se puede observar que son pocos los ayuntamientos que cumplen con las obligaciones señaladas y que la intervención de los Órganos de Fiscalización Superior de los Congresos Estatales es muy limitada en materia de vigilancia y fiscalización de esos recursos, ya que generalmente se hace ex – post a través de la revisión de las Cuentas Públicas de los Municipios, generando nuevos cuestionamientos en torno a la efectividad del Gasto público transitorio y a la correspondiente Rendición de Cuentas.<sup>55</sup>

Como se pudo observar en los cuadros que muestran el comportamiento de cada Fondo, se trata de recursos que han tenido una evolución creciente, pero que están muy focalizados hacia el financiamiento de funciones y servicios que fueron transferidos del Gobierno Federal hacia los Gobiernos Estatales y Municipales a través de convenios y de la Ley de Coordinación Fiscal; por lo tanto, están regulados y vigilados por las instancias federales como son la Secretaría de

---

<sup>55</sup> Díaz Cayeros Albert y Silva Castañeda Sergio. Gasto Público. Descentralización Versus Efectividad. (2004) ITAM. México.



Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Gobernación, la Auditoría Superior de la Federación, por lo que su ejercicio a nivel local se hace en el contexto de una autonomía de gestión fiscal y administrativa muy limitada.

## 5.- CONCLUSIONES GENERALES

En la búsqueda de respuestas al planteamiento metodológico del presente trabajo, se realizaron las siguientes tareas:

Para buscar la respuesta a las preguntas acerca del contexto y la ejecución de la política de descentralización del Gasto Público Federal, fue necesario establecer un marco teórico y conceptual desde el cual abordar su análisis y demostrar que se trata de un proceso fiscal, financiero y administrativo a través del cual el Gobierno Federal ha transferido funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales, proceso que se ha caracterizado por mantener criterios de centralización política y dependencia financiera que hacen surgir una tensión entre un propósito de control político centralizador y una serie de medidas financieras y administrativas que oscilan entre la delegación y la descentralización, dependiendo del grado de autonomía de gestión que se reconozca o conceda a los gobiernos locales.

Con relación al marco teórico y conceptual, en el primer capítulo se analizaron varios conceptos teóricos básicos para ubicar el objeto de la investigación en el contexto de las relaciones intergubernamentales en su vertiente de coordinación fiscal, así como en el contexto de la política de fortalecimiento del federalismo, que tiene como elemento básico para su ejecución a la descentralización de funciones y recursos.

Como resultado de ese análisis se obtuvo que el concepto de Federalismo Fiscal en México durante muchos años se había referido únicamente al otorgamiento y ejercicio de potestades tributarias y al aprovechamiento de las fuentes de ingresos propios de cada ámbito de gobierno, por lo que este concepto se limitaba en su aplicación al estudio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el que, a su vez, estaba enfocado únicamente en los procesos de administración tributaria y en la distribución de participaciones fiscales a los gobiernos estatales y municipales.

A partir de 1995 ese concepto comenzó a evolucionar hacia otro, denominado Federalismo Hacendario, que comprende ya al gasto público, a la deuda y al patrimonio públicos como partes fundamentales de la Hacienda Pública de los gobiernos Federal, Estatales y Municipales, y es precisamente la coordinación intergubernamental en materia de gasto público, la vertiente política, fiscal y administrativa donde se ubica teóricamente el tema central de este trabajo.

Otra parte importante del marco teórico lo forma el análisis de los conceptos de delegación, desconcentración y descentralización para precisar teóricamente la explicación de los procesos operativos de la descentralización del gasto público federal. La conclusión teórica a la que se llegó fue, que en la aplicación de esos conceptos a los procesos de transferencia de funciones y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos locales, la diferencia que existe entre la delegación y la descentralización, es el grado de autonomía que se reconozca o conceda a los gobiernos estatales y municipales para regular con sus propias normas el ejercicio

de los recursos transferidos, lo que implica libertad para determinar montos, destinos y prioridades de los Fondos.

Esas reflexiones sirvieron para argumentar y demostrar en los capítulos restantes, que la descentralización del gasto público federal a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación es un proceso político, fiscal, financiero y administrativo que busca el fortalecimiento financiero de los Gobiernos Estatales y municipales, pero que no reconoce ni otorga plenamente la autonomía de gestión de esos ámbitos de Gobierno sobre los recursos transferidos, ya que los obliga a operar bajo esquemas y criterios centralizadores que no permiten la devolución de sus potestades fiscales y, por lo tanto, limitan su autonomía y su capacidad de gestión, con lo que se aportaban elementos teóricos para la comprobación de la primera hipótesis.

Para responder a la pregunta acerca del contexto político, económico, social y administrativo del proceso de descentralización fiscal y financiera que prevalecía antes de 1998, año en que se crea el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación como fórmula para la transferencia de recursos hacia los Estados y Municipios, en el segundo capítulo se hizo una descripción tanto del contexto internacional como nacional de esos años, para identificar como elementos importantes las medidas recomendadas por los organismos financieros internacionales para lograr el saneamiento financiero, entre ellas, la descentralización del gasto público y su orientación prioritaria hacia los servicios sociales y de educación y salud, lo cual dio la pauta para descentralizar los programas de combate a la pobreza.

En el ámbito nacional, los elementos más importantes fueron la apertura política en los gobiernos estatales y municipales, así como la voluntad del Gobierno Federal de transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, vigente desde 1980, en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incluyera al gasto público.

Como se expuso en el capítulo segundo, esos acontecimientos que sirvieron de contexto interno y externo a la descentralización del gasto público tenían de fondo la discusión en torno al fortalecimiento de la autonomía política y administrativa de los estados y municipios como el objetivo central de esa política, asunto que hasta la fecha sigue vigente en la agenda de las relaciones intergubernamentales y que ha servido para demostrar que prevalece una inercia de centralismo político, fiscal y administrativo que ha provocado que el avance de la política de descentralización fiscal sea lento y en muchos casos, ineficiente e ineficaz, convirtiéndose únicamente en medidas de descentralización y delegación financiera y administrativa, a lo que aportó elementos para comprobar la segunda hipótesis de este trabajo.

En el capítulo tercero se respondió a la pregunta relativa a los antecedentes y características de los fondos de aportaciones federales que forman parte del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, de manera descriptiva,

exponiendo los antecedentes de ese Ramo, a partir de 1989 cuando el Gobierno Federal adoptó un esquema programático y presupuestal para descentralizar el Gasto Social y operar la política de combate a la pobreza.

También se estableció que los Fondos de Aportaciones Federales tienen las características teóricas de las transferencias condicionadas, es decir, son recursos destinados a propósitos específicos, lo que condiciona su ejercicio autónomo por parte de los Gobiernos Estatales y Municipales. De igual manera, se describieron sus principales características normativas y financieras, las cuales demuestran que su naturaleza jurídica, los criterios para su asignación y la limitada autonomía para su ejercicio, control y fiscalización a nivel estatal y municipal, limitan una descentralización completa y por eso en algunos casos sólo se administran bajo formas de delegación administrativa, lo cual aporta mayores elementos que comprueban las hipótesis que dieron lugar a este trabajo.

En ese mismo capítulo, se hizo una descripción analítica de los antecedentes, propósitos y criterios para integrar cada Fondo de Aportaciones Federales a partir de la ejecución de las políticas para descentralizar las funciones de educación, salud y los programas asistenciales y de construcción de infraestructura urbana estatal y municipal y de combate a la pobreza.

En ese análisis quedó demostrada la tensión que se genera entre centralismo y descentralización al ejecutar políticas que en el discurso buscan romper paradigmas de control político y operación administrativa y financiera con el objetivo de fortalecer a los estados y municipios y, en última instancia, de mejorar nuestro sistema federal de gobierno. Todo eso también en apoyo a los argumentos que comprueban positivamente ambas hipótesis.

A lo largo del desarrollo del cuarto capítulo se buscó responder a la cuarta pregunta de investigación acerca de cuáles han sido los procesos financieros y administrativos que ha seguido el Gobierno Federal para descentralizar funciones y recursos hacia los Gobiernos Estatales, describiendo en qué consisten los procesos de operación financiera y administración de cada Fondo de Aportaciones Federales que integra el Ramo 33. Esa descripción se hizo a partir de un esquema analítico que comprende la normatividad que regula cada Fondo, los criterios para la determinación de los recursos que se asignan a cada Estado, el destino específico de los recursos transferidos, el procedimiento para la entrega de los mismos, y la evolución cualitativa que ha tenido cada Fondo.

Desde esa perspectiva, del análisis de cada Fondo se obtuvieron conclusiones que permitieron responder la pregunta de investigación, así como elementos que comprueban ambas hipótesis en cuanto a que en la ejecución de las políticas para descentralizar funciones y recursos hacia los Gobiernos Estatales se han mantenido criterios de control político, centralización administrativa y dependencia financiera que limitan la autonomía de gestión de los estados y municipios, por lo que se trata más bien de un proceso de descentralización limitada que avanza

lentamente bajo la vigilancia y el control de instancias tanto federales como estatales.

No obstante los propósitos de fortalecimiento financiero de los gobiernos locales y de avanzar en la descentralización administrativa, se hizo evidente que la transferencia de funciones y recursos no era propiamente una descentralización, ya que se trataba de un proceso vertical dirigido por el gobierno federal sobre la base de normas legales y administrativas diseñadas en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Salud y de Desarrollo Social, principalmente, para transferir obligaciones, funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales sin dejar muchos espacios de autonomía a los gobiernos locales para definir sus propias prioridades de acuerdo a las necesidades de cada región, sector económico o grupo social, así como la formulación de la normatividad y el contenido de los programas y el monto de los recursos a ejecutar.

Por otra parte, la ejecución de los procesos jurídicos y administrativos de transferencias de bienes inmuebles, escuelas y hospitales y su equipamiento en muchos estados aún no se han concluido y la homologación salarial del personal transferido, especialmente, maestros y personal médico, ha venido a generar un incremento en el gasto de operación de los estados, ya que las cantidades transferidas mediante los Fondos de Aportaciones Federales correspondientes han resultado insuficientes y los gobiernos estatales han tenido que hacer aportaciones con sus recursos fiscales propios para mantener la operación de esos servicios, lo que ha generado toda una problemática que ya es común para los gobiernos estatales.

Es importante señalar que las preguntas surgieron del contexto práctico de la gestión pública de los Gobiernos Estatales y Municipales donde se puede observar que las políticas y mecanismos de descentralización aplicados para que los gobiernos locales sean los responsables de proporcionar servicios de educación, salud, seguridad pública y de realizar la construcción de infraestructura urbana y productiva, se enfrentan, por una parte, a mecanismos de subordinación política, dependencia financiera y operación administrativa caracterizados por un marcado centralismo construido durante los años del presidencialismo dominante, y por otra parte, a normas técnicas financieras y administrativas diseñadas en las dependencias de la Administración Pública Federal y que han determinado los criterios y mecanismos de asignación de recursos hacia fines específicos y su ejercicio bajo condiciones de centralismo y control político y administrativo como ya se describió y argumentó en los capítulos correspondientes.

También es oportuno señalar que en el desarrollo del análisis descriptivo de los Fondos de Aportaciones Federales, se propuso un esquema analítico para identificar sus principales características, así como sus procesos administrativos y financieros que a partir de la experiencia práctica ha demostrado ser útil para conocer y difundir el tema así como para aplicarlo en funciones de asistencia técnica y capacitación para funcionarios estatales y municipales.

Por otra parte, este trabajo busca invitar a los lectores al estudio y la investigación de varios temas que giran alrededor de la figura de los Fondos de Aportaciones Federales, tales como las perspectivas que tiene la descentralización del gasto público en el contexto del arreglo federal, la efectividad y los impactos del gasto descentralizado y la rendición de cuentas como requisito de la descentralización y la democratización entre otros.

## **Reflexiones Finales.**

Como se explica en este trabajo, en el contenido de los principales aspectos normativos, financieros y administrativos de cada Fondo de Aportaciones Federales que forma parte del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se comprueba que éste fue diseñado como una fórmula presupuestaria de transferencias condicionadas para instrumentar la descentralización del gasto público, especialmente el denominado gasto social, hacia los gobiernos locales para que éstos lo ejercieran con base en la atención de la demanda social específica de cada región del país, buscando también mejores niveles de eficiencia, de costo – beneficio y de impacto social y económico del gasto público.

No obstante que ya han pasado varios años de su aplicación, en ese proceso aún prevalece una tensión entre centralización y descentralización de funciones y recursos que está presente en los criterios y lineamientos de política pública para la descentralización de funciones como la educación y la salud, así como en la normatividad y en los instrumentos jurídicos y administrativos que se aplican en los procesos operativos de la asignación, el ejercicio y el control de las funciones y recursos transferidos, lo que hace que, en la práctica, en algunos casos sólo parezca un proceso de desconcentración o delegación administrativa que hace jugar a los estados y municipios el papel de instancias ejecutoras del gasto público federal, que tiene más relación con una forma de gobierno unitario que con un gobierno federal como el nuestro.

Por otra parte, de la revisión del proceso evolutivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal surgen evidencias que demuestran que el sistema de transferencias fiscales vigente, sobre la base de las Participaciones Federales, si bien ha sido una fórmula redistributiva y resarcitoria por la cesión de potestades fiscales propias de los gobiernos estatales y municipales, también se ha vuelto demasiado complejo en su operación, y ha creado una gran dependencia financiera del gobierno federal en detrimento de la autonomía y fortalecimiento político, fiscal y financiero de los gobiernos locales, y que ha inhibido sus esfuerzos recaudatorios.

En cuanto al propósito descentralizador del gasto público federal mediante el esquema de transferencias condicionadas de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del Presupuesto Federal, los diferentes procesos de descentralización de funciones y recursos se han visto obstaculizados en mayor o

menor medida por las tensiones políticas entre centralización y descentralización que se dan en las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal y financiero, lo cual se refleja en la problemática que presentan los procesos de descentralización educativa y de salud ya que en muchos estados no ha concluido totalmente la transferencia de mobiliario, equipo e inmuebles a los gobiernos estatales para la prestación de esos servicios.

Con relación a la transferencia de recursos presupuestales, el gasto educativo y en salud se ha convertido en los principales conceptos de gasto público a nivel estatal; sin embargo, las cantidades transferidas por el gobierno federal mediante los Fondos de Aportaciones respectivos, no han sido suficientes y los gobiernos estatales se han visto obligados a destinar recursos propios para sufragar la prestación de esos servicios generando a varias entidades federativas un déficit en sus finanzas públicas, lo cual no estaba previsto en la normatividad ni en los lineamientos de ejecución de esas políticas.

Por otro lado, la operación financiera y administrativa de la descentralización de funciones y recursos del gobierno federal tuvo impactos considerables en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública de los gobiernos locales, ya que tuvieron que crear organismos descentralizados e incorporar a grandes contingentes de personal docente y médico, así como personal técnico y administrativo que tenía puestos y plazas federales para incorporarlos y homologarlos salarialmente con los sistemas estatales de servidores públicos, lo cual se reflejó en el crecimiento de los aparatos administrativos y en el aumento de las burocracias estatales, con sus correspondientes impactos presupuestales y en las relaciones políticas y laborales con los sindicatos respectivos.

La instrumentación de los procesos de asignación, ejercicio, control y rendición de cuentas de los recursos transferidos también ha tenido un impacto en los niveles de eficiencia buscados en la descentralización de funciones y recursos, ya que los gobiernos estatales y municipales presentan grados de desarrollo y capacidad técnica muy desiguales, y no todos tienen la misma capacidad de respuesta para operar funciones y recursos en las condiciones ya descritas. Para atender esos impactos se requiere la aplicación de las siguientes propuestas:

- Fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos estatales y municipales devolviéndoles u otorgándoles mayores potestades tributarias para disminuir la dependencia financiera del gobierno federal, y de esa manera avanzar en el fortalecimiento del federalismo hacendario.
- Fortalecer la autonomía política y de gestión de los Gobiernos Estatales y Municipales reconociéndoles y otorgándoles mayores facultades para determinar el monto, destino y prioridades de los recursos transferidos. Eso requiere adicionar los Convenios de Descentralización y las disposiciones jurídicas que regulan la operación de los Fondos de Aportaciones Federales, pero sobre todo voluntad y acuerdos políticos intergubernamentales, que se generen desde los Ayuntamientos, los

Congresos Locales y los Gobiernos Estatales, como consecuencia de los mayores niveles de representatividad democrática y pluralidad política en los órganos de elección popular a nivel local. Desde luego esto fortalecería la relación Gobierno – Ciudadano en un contexto de transparencia y rendición de cuentas.

- Impulsar la capacidad de gestión de los gobiernos estatales y municipales a través de la modernización de sus estructuras organizacionales, de la adopción y adaptación de modelos y herramientas para desarrollar sus sistemas presupuestales y de contabilidad gubernamental para lograr consolidar la gestión por resultados y evaluar los impactos económicos y sociales del gasto público, así como de la profesionalización de los servidores públicos.
- Lograr una mayor participación y control social del ejercicio de los recursos públicos, ya que algunos de los propósitos de la descentralización del gasto son la atención de la demanda social por parte del nivel de gobierno más cercano y también garantizar mayores niveles de interacción con los usuarios ó beneficiarios de los servicios públicos bajo un clima de participación transparencia y acceso a la información pública, propio de un buen gobierno.

Si se considera el supuesto de que la descentralización es un proceso gradual, para, enfrentar esos retos se requiere de imaginación, estrategias y de un esfuerzo responsable y permanente que tienen que hacer juntos tanto los gobiernos y la sociedad, como principalmente, los profesionales, estudiosos y técnicos de la política y la gestión pública de México para responder a ellos y superarlos.



## **BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

### **LIBROS**

Castells Antonio. "Hacienda Autonómica. Una Perspectiva del Federalismo Fiscal".

Díaz Cayeros Alberto y Silva Castañeda Sergio. Gasto Público, Descentralización Versus Efectividad, CIDAC. ITAM. México 2004.

Filgueira Fernando. "La Nueva Era de las Políticas Sociales: Vectores Internacionales y Medición Doméstica en la Reforma Social en América Latina". En Pérez Baltodano (Editor). Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina Tensiones y Contradicciones. Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela. 1977.

Finot Iván "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". En reforma y Democracia, revista del CLAD No. 15, Venezuela 1999.

Fleury, Sonia. "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina en los 90" Revista Nueva Sociedad No. 156, Caracas, Venezuela. 1998.

Fraga Gabino "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1973.

Gómez Benítez Armando y Larios Contreras Cesáreo. "La Operación Financiera de la Descentralización de Recursos a las Entidades Federativas". Indetec México 2000.

Guerrero, Juan Pablo. Impuestos y Gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria. CIDE Editorial Porrúa. México 2004.

Guízar Jiménez José de Jesús. "Ramo 33: Fondo de Aportaciones Federales (Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado)". Indetec. México 2004.

Martínez Uriarte Jacqueline y Díaz Cayeros Alberto. De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el Gobierno Local en México. CIDAC. Editorial Porrúa. México 2003.

Moreno Jaimes, Carlos. La Descentralización del Gasto en Salud el México. Una revisión de sus criterios de asignación. Gestión y Política Pública Vol. XI Número 2 CIDE México 2002.

Moreno Jaimes Carlos. Fiscal Performance of Local Governments in México: The Role Of Federal Transfers CIDE. México 2003.

Moreno Jaimes, Carlos. Fiscal Performance of Local Governments in México Under Decentralization: a Political Explanation. Working paper prepared for

delivery at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada, October 7 – 9 2004.

Oates, Wallace. “Descentralización del Sector Público: un panorama”, en Robert J. Benneti (Comp) Descentralización Local Governments And Markets: Towards a post-welfare agenda. Oxford University Press, 1990.

Piedra Enrique de la. “Cómo recuperar el progreso social en América Latina” Banco Mundial. Washington, D.C. 1989.

Rodríguez E. Victoria. “La Descentralización en México. De la Reforma Municipal, la Solidaridad y el Nuevo Federalismo”. Fondo de Cultura Económica. México 1999.

Sempere Jaime y Sobarzo Horacio. “Federalismo Fiscal en México”. El Colegio de México, México 1998.

Tenti Fanfani Emilio. “Pobreza y Política Social: Más allá del Neosistencialismo” En Ernesto A Issuani, Et Al “El Estado Benefactor”: un Paradigma en Crisis”. CIEEP. 1991.

Ziccardi, Alicia. “Caracterización del Programa Nacional de Solidaridad”. En Arzaluz, Socorro Et. Al. Actores y Procesos Sociales de los programas de inversión social: El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México 1988 – 1994. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Fundación Interamericana. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 1996.

## **DOCUMENTOS Y REVISTAS**

Banco Mundial “Poverty Reduction Handbook”. The World Bank. Washington, D.C. 1992.

Boltrínik, Julio. Evaluando el PROGRESA. Economía Moral. La Jornada, 26 de Mayo de 2000. Documento en Internet.

Burki, Shahid Javed & Perry, Guillermo. “Más allá del Consenso de Washington: la hora de reforma institucional”. Banco Mundial 1998.

CEPAL, “El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos”. Santiago de Chile. 1998.

Federalismo Fiscal Comparado. Indetec. México 1990.

Giugale Marcelo M., Lafourcade Olivier, Nguyen Vinh H. “México a comprehensive Development Agenda For The New Era”. The World Bank. Washington, D.C. 2001.

PNUD. "Informe del PNUD Sobre la Pobreza". Superar la Pobreza Humana. Nueva York. 1998.

World Bank. "World Development Report. 1997 – 1998 – 1999". En Disco compacto.

## **LEYES Y DECRETOS**

Ley de Coordinación Fiscal. Editorial Tegra. México. 2002.

Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000. Diario Oficial de la Federación. 6 de agosto de 1997.

Ley General de Educación. Editorial Porrúa. México 1996.